

SỰ THAM GIA CỦA TRUNG QUỐC TRONG QUẢN TRỊ TOÀN CẦU VỀ ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU DƯỚI THỜI CHỦ TỊCH TẬP CẬN BÌNH

Nguyễn Thị Hạnh* - Hoàng Anh Thơ**

- Phạm Thị Lan Anh***

Tóm tắt

Hiện nay quản trị toàn cầu về biến đổi khí hậu (BĐKH) là vấn đề cấp bách, nhận được sự quan tâm đông đảo của các tổ chức quốc tế và nhóm nước đang phát triển. Tuy là quốc gia tham gia muộn hơn vào hệ thống quản trị toàn cầu, nhưng dưới thời Chủ tịch Tập Cận Bình, Trung Quốc đã bắt đầu đóng vai trò chủ động kiến tạo trong các hoạt động ngoại giao khí hậu ở cấp độ song phương và đa phương, từng bước thay đổi nhận thức và tư duy “trở mình” từ một thành viên ngoại vi sang chủ thể can dự sâu hơn vào các vấn đề toàn cầu hiện hành. Bài viết nhằm phân tích: (i) Quan điểm và động cơ tham gia vào lĩnh vực chống BĐKH của Trung Quốc; (ii) Thực tiễn triển khai quản trị khí hậu toàn cầu dưới thời Chủ tịch Tập Cận Bình; và (iii) Đánh giá đóng góp của Trung Quốc trong hoạt động quản trị khí hậu từ năm 2012 đến nay.

Từ khóa: Trung Quốc, quản trị toàn cầu, biến đổi khí hậu, chủ nghĩa đa phương.

Mở đầu

Biến đổi khí hậu (BĐKH) được Liên hợp quốc nhận định là một trong những thách thức toàn cầu và vấn đề này bắt đầu được đưa ra bàn

thảo chính thức tại Hội Thượng đỉnh Trái đất lần thứ nhất tại Rio De Janeiro vào năm 1992. Trong giai đoạn này, Trung Quốc chưa đặt trọng tâm vào vấn đề biến đổi khí hậu. Phần lớn các nghiên cứu của Trung Quốc chỉ dựa trên nghiên cứu khí hậu cổ và hoạt động tính toán phát thải còn hạn chế.¹ Vào năm 2006, Trung Quốc vượt Mỹ trở thành quốc gia có lượng phát thải nhà kính lớn nhất thế giới. Tuy nhiên trước thời điểm năm 2009, Trung Quốc duy trì lập trường cứng rắn về giảm phát thải khi cho rằng các nước phát triển là nguyên nhân gây ra BĐKH và cần có trách nhiệm đi đầu trong giảm phát thải, các nước đang phát triển có quyền phát triển cần được miễn trừ khỏi các trách nhiệm ràng buộc về môi trường.²

Kể từ năm 2012, sau khi Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình lên nắm quyền, quan điểm về khí hậu của Trung Quốc ghi nhận chuyển biến đáng kể. Trung Quốc bắt đầu tham gia tích cực vào các cơ chế đa phương để đạt được các thỏa thuận khí hậu như Thỏa thuận Pa-ri 2015 và khởi xướng sáng kiến như Con đường Tơ lụa xanh (GSR).³ Vậy tại sao dưới thời Chủ tịch Tập Cận Bình, Trung Quốc lại thay đổi cách tiếp cận vấn đề quản trị toàn cầu trong phòng chống BĐKH? Để lý giải cho sự thay đổi của Trung Quốc, bài viết làm rõ các động cơ bên trong, động cơ bên ngoài thúc đẩy nước này tham gia vào quản trị toàn cầu; phân tích thực tiễn triển khai hoạt động quản trị khí hậu trong nước và quốc tế của

¹ Elizabeth Economy, “Elizabeth Economy on China, Climate Change, and the Environment,” *Carnegie Council for Ethnic for International Affairs*, 11/2017, <https://www.carnegiecouncil.org/media/series/gt/20171107-china-environment-elizabeth-economy>.

² Paul G. Harris, Alice S. Y. Chow, Rasmus Karlsson, “China and climate justice: moving beyond statism,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, no. 3 (9/2012): 295.

³ Belis D, Joffe P, Kerremans B, Qi Y, “China, the United States and the European Union: multiple bilateralism and prospects for a new climate change diplomacy,” *Carbon & Climate Law Review*, no. 3 (2015): 207.

* PGS.TS., Giảng viên Học viện Ngoại giao.

** CN., Học viện Ngoại giao.

*** ThS., Học viện Ngoại giao.

Trung Quốc; từ đó đánh giá đóng góp về sự tham gia của Trung Quốc từ năm 2012 đến nay.

Quan điểm của Trung Quốc về tham gia quản trị toàn cầu và quản trị khí hậu

Quan điểm về quản trị toàn cầu nói chung và quản trị chống BĐKH của Trung Quốc nói riêng thay đổi qua các thế hệ lãnh đạo. Trong lịch sử, các lãnh đạo và chính khách của Trung Quốc luôn nhấn mạnh đến đóng góp của Trung Quốc cho sự phát triển của nhân loại. Trung Quốc bắt đầu tham gia quản trị toàn cầu từ những năm 1970 khi nước này thay thế Đài Loan trở thành thành viên thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc (UNSC), bước đầu đánh dấu việc hợp pháp hóa tính chính danh đối với sự tham gia vào hệ thống quản trị toàn cầu. Trong giai đoạn khởi đầu, do thiếu kinh nghiệm và nguồn lực, Trung Quốc chủ yếu đóng vai trò quan sát. Đến đầu năm 2000, với tiềm lực gia tăng, Trung Quốc vừa nỗ lực tham gia vào quản trị toàn cầu, vừa có động thái “trỗi dậy” nhằm xây dựng và tái định hình mạng lưới quản trị thông qua chính sách ngoại giao đa phương năng động hơn.

Hiện nay, Trung Quốc chưa ban hành các văn bản chính sách riêng biệt về quản trị toàn cầu, phần lớn các quan điểm được đề cập dưới dạng diễn văn. Theo học giả Ye Zizheng, Trung Quốc bắt đầu đề ngỏ về việc thay đổi vai trò toàn cầu “từ chủ thể đứng ngoài” (outsider) trở thành “nước lớn có trách nhiệm” (responsible stakeholder) từ thời kỳ Giang Trạch Dân và Hồ Cẩm Đào.⁴ Trong giai đoạn này, Trung Quốc đã bắt đầu phê chuẩn, ký kết các công ước quốc tế mà trước đây nước này có phần lưỡng lự như Nghị định thư Kyoto về Biến đổi khí hậu (1997). Theo thống

⁴ Ye Zicheng, *新中国外交思想: 从毛泽东到邓小平* [Tu tưởng ngoại giao của nước Trung Quốc mới: Từ Mao Trạch Đông đến Đặng Tiểu Bình], (Peking: Peking University Press, 2001), 159.

kê của Neil Thomas, trong giai đoạn 1992-2012, trong các bài xã luận của tờ Nhân dân nhật báo, tần suất sử dụng cụm từ “nước lớn có trách nhiệm” trong diễn ngôn đối ngoại của Trung Quốc bắt đầu tăng mạnh.⁵

Từ năm 2012, Chủ tịch Tập Cận Bình lên nắm quyền, thể hiện cách tiếp cận tự tin hơn trong các vấn đề toàn cầu có sự tham gia của Trung Quốc. Một số học giả cho rằng việc ông Tập đề xướng khái niệm “Giấc mộng Trung Hoa” là minh chứng cho việc nước này đã dần từ bỏ “giấu mình chờ thời” do Đặng Tiểu Bình đề ra trước đó. Bắt đầu từ Đại hội Đảng lần thứ XIX, trong các bài phát biểu trên Nhân dân nhật báo, Tập Cận Bình liên tục đề cập đến vai trò quốc tế của Trung Quốc cần phải “tiên phong”, “dẫn đầu”, “đưa ra giải pháp của Trung Quốc cho các vấn đề nhân loại” thay vì là chủ thể “đi sau”, “đứng ngoài cuộc” trong việc xác định các luật lệ và cải cách hệ thống quản trị toàn cầu.⁶

Theo tổng hợp của học giả Su Ge dựa trên các bài phát biểu của Chủ tịch Tập Cận Bình về ngoại giao, quan điểm về quản trị toàn cầu của Trung Quốc thường xoay quanh ba vấn đề chính: (i) Thúc đẩy dân chủ hóa quan hệ quốc tế; (ii) Xây dựng Cộng đồng chung vận mệnh nhân loại; (iii) Đóng góp phương thức, trí tuệ của người Trung Quốc vào việc giải quyết các vấn đề toàn cầu.⁷ Trong bài phát biểu tại Lễ kỷ niệm 95 năm thành lập Đảng Cộng sản Trung Quốc, ông Tập nêu rằng: “trật tự quốc tế và hệ thống quản trị toàn cầu phải được người dân các quốc gia quyết định, không thể do một nước hoặc thiểu số quyết định”, “hệ thống quản trị hiện nay đang không tương thích, chưa phản ánh đúng lợi ích của các nước đang phát triển”, “Trung Quốc sẽ thúc đẩy xây dựng quan hệ quốc tế kiểu mới”, “hình thành

⁵ Neil Thomas, “Great Power Expectations: Charting the Evolution of Chinese Foreign Policy,” *MacroPolo*, 11/5/2020, <https://archivemacropolo.org/china-great-power-foreign-policy-covid19/>.

⁶ Như trên.

⁷ Su Ge, *Xi Jinping's Language Power on Diplomacy* (Shanghai: Shanghai Jiaotong University Press, 2018), 30.

Cộng đồng chung vận mệnh”, “là chủ thể đóng góp vào sự phát triển toàn cầu”, “cùng các nước tạo ra tương lai tốt đẹp cho nhân loại”.⁸

Trung Quốc xác định việc tham gia vào quản trị khí hậu là lĩnh vực quan trọng giúp nước này không chỉ định hình hệ thống quản trị có lợi cho mình, mà còn giúp Trung Quốc giữ vai trò trung tâm hơn, bảo vệ được các lợi ích cốt lõi ở cấp độ quốc tế. Quan điểm của Trung Quốc trong chống BĐKH giai đoạn trước năm 2013 được đánh giá là cứng rắn và bảo thủ. Đơn cử như trước thềm Hội nghị Copenhagen (2009), Trung Quốc nhận nhiều chỉ trích khi đề cao vấn đề công bằng khí hậu. Thời điểm năm 2007, Thủ tướng Ôn Gia Bảo tuyên bố các nước đang phát triển vẫn đang sống trong cảnh nghèo đói, trong khi các nước phát triển đã có cuộc sống sung túc, lượng khí thải ở các nước đang phát triển chủ yếu là khí thải sinh tồn và khí thải chuyển giao quốc tế.⁹ Mặc dù tham gia một phần vào các cơ chế khí hậu đa phương, song Trung Quốc đề cao nguyên tắc “Trách nhiệm chung nhưng khác biệt” (CBDR) theo Luật Môi trường quốc tế (IEL).¹⁰ Một số quan điểm cho rằng Trung Quốc từ chối sự giám sát của cộng đồng quốc tế đối với hoạt động giảm phát thải tự nguyện vì các vấn đề liên quan đến chủ quyền.¹¹

Từ năm 2013, Trung Quốc bắt đầu tạo sức ảnh hưởng lớn hơn trong các vấn đề toàn cầu khi chính sách tiếp cận về môi trường có phần mềm mỏng, linh hoạt. Theo các nhà đàm phán khí hậu, Trung Quốc hướng tới đi đầu trong các vấn đề khí hậu toàn cầu để đưa nước này xây

⁸ Như trên.

⁹ 温家宝总理在第三届东亚峰会上的讲话（全文）[Toàn văn Bài phát biểu của Thủ tướng Ôn Gia Bảo tại Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á lần ba], *Xinhua*, 22/11/2007, https://www.gov.cn/ldhd/2007-11/22/content_812088.htm.

¹⁰ Dương Duy Khang, Phạm Thị Lan Hương, “Các Nguyên tắc cơ bản của Luật Môi trường quốc tế,” *Explorers of International Law*, 29/1/2025, <https://www.juris-exploratores.org>.

¹¹ Yang Jilong, “Understanding China’s engagement in global climate governance: a struggle for identity,” *Asia Europe Journal*, no. 4 (1/2022): 360.

dựng bản sắc quốc gia theo hướng tích cực hơn. Tại Đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XIX, Chủ tịch Tập Cận Bình tuyên bố Trung Quốc sẽ nắm giữ vị thế dẫn đầu trong hợp tác quốc tế để ứng phó với BĐKH, nỗ lực đóng góp cho nền “văn minh sinh thái” toàn cầu. Trong tuyên bố, Tập Cận Bình cũng chủ trương liên kết khái niệm “văn minh sinh thái” với tầm nhìn về vai trò lãnh đạo quốc tế của Trung Quốc để phân biệt với mô hình phát triển của các nước phương Tây.¹²

Động cơ thúc đẩy Trung Quốc tham gia vào quản trị thích ứng với biến đổi khí hậu dưới thời Chủ tịch Tập Cận Bình

Động lực tăng trưởng mạnh cùng với quá trình công nghiệp hóa trong nước đã thúc đẩy Trung Quốc vươn ra ngoài thế giới nhiều hơn, trong đó có việc thay đổi cách tiếp cận đối với vấn đề khí hậu. Việc Trung Quốc tham gia vào hoạt động quản trị khí hậu toàn cầu có thể được nhìn nhận ở hai nhóm động cơ chính gồm: (i) động cơ bên trong, gồm các yếu tố như thực trạng môi trường, nền tảng lịch sử, tư duy triết học; và (ii) động cơ bên ngoài gồm sự biến đổi của môi trường chính trị quốc tế, xây dựng bản sắc quốc gia, thậm chí trong dài hạn là tập hợp lực lượng.

Động cơ bên trong

Thứ nhất, yếu tố thực tiễn xã hội là nguyên nhân quan trọng buộc Trung Quốc phải điều chỉnh chính sách liên quan đến khí hậu. Trong giai đoạn cuối thế kỷ XX, Trung Quốc tập trung vào các mục tiêu phát triển kinh tế nóng, một số vấn đề liên quan đến “tam nông”, an sinh xã hội chưa được coi trọng đúng mức.¹³ Từ năm 2009, hệ lụy từ quá trình đô thị hóa, sử dụng than đá sản xuất đã khiến nước này đối mặt với tình trạng ô

¹² Hansen, Li H, Svarverud, “Ecological civilization: Interpreting the Chinese past, projecting the global future,” *Global Environmental Change*, no. 23 (11/2018): 202.

¹³ Nguyễn Xuân Cường, “Xây dựng hiện đại hóa xã hội chủ nghĩa ở Trung Quốc,” *Tạp chí Khoa học và Xã hội Việt Nam*, số 12 (11/2019): 8.

nhằm tại các thành phố công nghiệp, ảnh hưởng đến đời sống của khoảng 1,4 tỷ dân. Trước tình trạng trên, người dân Trung Quốc lên tiếng phản đối gay gắt và yêu cầu chính quyền cần có các hành động thực tế nhằm giải quyết các vấn đề ô nhiễm trong nước.

Thời điểm năm 2013, Chủ tịch Tập Cận Bình công nhận vấn đề BDKH là mối quan tâm hàng đầu của chính phủ và cam kết sẽ xem xét chuyển đổi mô hình “phát triển bằng mọi giá” sang mô hình “phát triển bền vững”.¹⁴ Chính phủ Trung Quốc nhận định quá trình đổi mới và hội nhập quốc tế cần đảm bảo được hiệu quả phát triển kinh tế, đẩy nhanh giải quyết các vấn đề trong nước, điều phối hài hòa lợi ích của các nhóm xã hội.¹⁵ Nước này ban hành hàng loạt cam kết khí hậu như: “Sách trắng về Chính sách và hành động về biến đổi khí hậu”, Kế hoạch hành động 5 năm, tuyên bố giảm phát thải CO₂ sau năm 2030 theo Thỏa thuận Pa-ri 2015 và đặt mục tiêu trở thành nước trung hòa các-bon vào năm 2060. Việc thay đổi cách tiếp cận của Trung Quốc không chỉ nhằm củng cố vai trò lãnh đạo của Đảng và thể hệ lãnh đạo mới, mà còn coi môi trường như lĩnh vực khởi động cho các mục tiêu ưu tiên về đổi mới sáng tạo trước xu thế phát triển bền vững tại nhiều quốc gia.

Thứ hai, yếu tố thiên nhiên môi trường gắn chặt với triết lý “văn minh sinh thái” của Trung Quốc, tiêu biểu như “sự thống nhất giữa thiên nhiên - con người” trong Nho giáo. Tư tưởng triết học trên cũng đặt nền móng cho thể hệ các lãnh đạo phát triển nền tảng lý luận khái niệm “văn minh sinh thái”, được đưa vào báo cáo Đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XVII (2007) và Hiến pháp năm 2012. Theo đó, khái niệm “văn minh sinh thái” cho rằng “con người và thiên nhiên là một thể

¹⁴ Xiaoran Li, Philipp Pattberg, Oscar Widerberg, “China’s climate governance from 2009 to 2019: motivations, instruments, actors, and geopolitics,” *Climate Policy*, no. 3 (10/2023): 380.

¹⁵ Như trên.

thống nhất” và “điều kiện sống của con người, các mục tiêu tăng trưởng kinh tế - xã hội, nguồn cung năng lượng sẽ khó đạt được nếu môi trường bị tổn hại.”¹⁶ Dưới thời Chủ tịch Tập Cận Bình, tư tưởng “văn minh sinh thái” dần được chính trị hóa và thể chế hóa thông qua các văn bản chính sách về bảo vệ môi trường. Theo đó, Trung Quốc ban hành “Kế hoạch toàn diện thúc đẩy phát triển văn minh sinh thái,” xây dựng hàng loạt đô thị thông minh dựa trên yếu tố chủ lực là công nghệ cao. Theo học giả Xie Zhenhua, Trung Quốc tiến tới xây dựng hệ thống quản trị hợp tác đa tầng nấc, kết hợp chính phủ, nhà khoa học, doanh nghiệp và địa phương tham gia nhằm thực hiện hóa tư tưởng này.¹⁷ Việc Trung Quốc nêu cao triết lý “văn minh sinh thái” không chỉ thể hiện nhãn quan của người Trung Quốc trong chuẩn mực về thiên nhiên, mà còn được một số nhà nghiên cứu nhận định là khung tham chiếu về tầm nhìn chủ nghĩa xã hội sinh thái hiện đại, làm nổi bật các đặc trưng “hiện đại hóa kiểu Trung Quốc” về phát triển xanh.¹⁸

Thứ ba, Trung Quốc không muốn duy trì vị trí công xưởng sản xuất hàng hóa giá rẻ của thế giới với các ngành sản xuất thâm hụt lao động, ô nhiễm tài nguyên, mà hướng tới trở thành quốc gia đi đầu về sản xuất công nghệ tiên tiến, dựa trên nền kinh tế sinh thái.¹⁹ Chính phủ Trung Quốc sử dụng luật pháp như công cụ nhằm thúc đẩy phát triển xanh, điển hình như tiến hành sửa đổi Luật Bảo vệ Môi trường năm

¹⁶ Pan Yue, “Humanity and nature need to exist in harmony,” *China Daily*, 27/7/2006, https://www.chinadaily.com.cn/opinion/2006-07/27/content_650584.htm.

¹⁷ Xie Z, *Beautiful China: 70 years since 1949 and 70 people’s views on eco-civilization construction* (Singapore: Springer, 2021), 16.

¹⁸ Berthold M. Kuhn, “China’s Commitment to the Sustainable Development Goals: An Analysis of Push and Pull Factors and Implementation Challenges,” *Chinese Political Science Review*, no. 3 (7/2018): 359.

¹⁹ Yixuan Li, “Exploring China’s Green Development Path: From Economic Transformation to Sustainable Development,” *Highlights in Business, Economics and Management*, no. 4 (12/2024): 548.

2014, kích thích thị trường tài chính xanh, cho phép doanh nghiệp mua bán hạn ngạch phát thải để tạo động lực kinh tế nhằm giảm ô nhiễm. Trung Quốc đặc biệt chú trọng đến việc áp dụng khoa công nghệ để vừa phát triển kinh tế song song với bảo vệ môi trường bền vững như xây dựng hệ thống đổi mới công nghệ xanh, tiến hành cuộc cách mạng về năng lượng sạch và chuyển đổi sang mô hình phát thải các-bon thấp.²⁰ Trung Quốc thực hiện những bước đổi mới quyết liệt hơn đối với các chính sách môi trường trong nước để nhằm thực hiện hóa mục tiêu trở thành quốc gia “văn minh sinh thái” đưa nước này phát triển, khá giả, toàn diện vào giữa thế kỉ XXI. Sự chuyển đổi này thể hiện tư tưởng đặc trưng về tư tưởng “hiện đại hóa kiểu Trung Quốc” được Tập Cận Bình nhấn mạnh trong các báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng lần thứ XIX (2017) và lần thứ XX (2022).

Động cơ bên ngoài

Sự thay đổi của môi trường chính trị quốc tế đã tạo đòn bẩy cho Trung Quốc tham gia ứng phó với các vấn đề toàn cầu với tư cách là nước đang phát triển lớn nhất, nhất là trong khuôn khổ hợp tác Nam - Nam. Theo học giả Björn Conrad, cách tiếp cận từ đầu của Trung Quốc trong vấn đề chống BĐKH liên quan đến vấn đề “công bằng khí hậu”, do đó nước này thường phân biệt trách nhiệm giữa các nước phát triển và đang phát triển.²¹ Trung Quốc từ lâu đã coi mình là đại diện của nhóm các nước đang phát triển (G77) và đưa ra lập luận rằng, các nước đang phát triển đang phải gánh chịu những hậu quả nặng nề từ khí thải của các nước phát triển, việc chia sẻ trách nhiệm sẽ trở thành gánh nặng cho nền

²⁰ Như trên.

²¹ Björn Conrad, “China in Copenhagen: reconciling the “Beijing climate revolution” and the “Copenhagen climate obstinacy,” *China Quarterly*, no. 210, (6/2012): 438.

kinh tế.²² Trái ngược với lập trường cứng rắn trước năm 2013, kể từ sau Thỏa thuận Pa-ri năm 2015, Trung Quốc tăng cường vai trò tích cực hơn trong các hoạt động ngoại giao đa phương như thực thi Chương trình nghị sự 2030 về phát triển bền vững (SDGs) của Liên hợp quốc và chủ động định hình các chương trình nghị sự khí hậu đa phương như G77, Hội nghị Thượng đỉnh Sáng kiến Vành đai Con đường (BRI). Theo học giả Yang Jilong, Trung Quốc đang hướng tới vị thế lãnh đạo trong quản trị khí hậu toàn cầu thông qua việc xây dựng bản sắc quốc tế mới.²³

Bên cạnh đó, bối cảnh chính trị quốc tế biến động sâu sắc tạo điều kiện để Trung Quốc tham gia vào quản trị khí hậu. Hiện nay, các nước phát triển từng đóng vai trò then chốt trong quản trị toàn cầu khí hậu như Mỹ, EU tập trung nguồn lực giải quyết các điểm nóng xung đột như Nga - U-crai-na, I-xra-en - Pa-le-xtin, chiến tranh thương mại, nên chống BĐKH ít nhận được sự quan tâm hơn trước. Trung Quốc tận dụng thời cơ này đánh vào nhu cầu cấp bách về chống BĐKH. Sự thay đổi này của Trung Quốc không chỉ thu hút sự ủng hộ của các nước đang phát triển, mà còn tiến tới thực hiện mục tiêu “xây dựng hình ảnh nước lớn có trách nhiệm”, thay đổi bản sắc quốc gia và thậm chí là thông qua các cơ chế đa phương để tập hợp lực lượng.

Có thể thấy, động cơ và quan điểm thúc đẩy Trung Quốc tham gia vào quản trị khí hậu toàn cầu có mối liên hệ chặt chẽ. Vấn đề khí hậu tuy chỉ mới được Trung Quốc thừa nhận từ đầu những năm 2000 nhưng hiện đang là lĩnh vực mang lại nhiều lợi thế cạnh tranh với các nước phát triển khi Trung Quốc vừa có tham vọng lớn, sở hữu nguồn lực kinh tế mạnh và hiện là chủ thể gây được sức ảnh hưởng tại các cơ chế hợp tác khí hậu hiện nay.

²² Jilong Yang, “Understanding China’s engagement in global climate governance: a struggle for identity,” *Asia Europe Journal*, no. 4, (1/2022): 360.

²³ Như trên.

Thực tiễn triển khai quản trị toàn cầu trong lĩnh vực thích ứng với biến đổi khí hậu của Trung Quốc

Dưới thời Tập Cận Bình, Trung Quốc có những bước đi chủ động, tự tin trong việc thực hiện hóa chính sách về bảo vệ môi trường để thể hiện vai trò “tiên phong, dẫn đầu” như trong các tuyên bố. Trung Quốc tham gia triển khai các hoạt động về quản trị khí hậu toàn cầu với tốc độ tương đối nhanh và phần lớn theo chiều rộng. Để nhìn nhận thực tiễn triển khai quản trị khí hậu của Trung Quốc trong nước và quốc tế, bài viết làm rõ ba khía cạnh: (i) Các hành động, chính sách trong nước của Trung Quốc nhằm thực hiện hóa cam kết quốc tế về giảm phát thải; (ii) Điều chỉnh các sáng kiến hợp tác môi trường trong hợp tác ở phạm vi tiểu vùng và các tiểu đa phương; (iii) Hợp tác quốc tế về đồng quản trị khí hậu với các đối tác lớn như Mỹ và Liên minh Châu Âu (EU).

Thứ nhất, Trung Quốc bắt đầu thực hiện các mô hình phát triển bền vững thông qua các nỗ lực “xanh hóa” cơ sở hạ tầng năng lượng và tiêu chuẩn kỹ thuật công nghiệp trong nước. Theo học giả Berthold Kuhn, để thoát được bẫy thu nhập trung bình, Trung Quốc buộc phải thực hiện chuyển đổi mô hình kinh tế dựa vào các ngành công nghiệp nặng sang các ngành sản xuất công nghệ cao và dịch vụ, đặc biệt giảm tiêu thụ than đá để phù hợp với mục tiêu tiêu thụ và sản xuất có trách nhiệm (SDG 12) của Liên hợp quốc.²⁴ Vào năm 2015, chính phủ Trung Quốc đặt ra kế hoạch “Made in China 2025” và “Tiêu chuẩn Trung Quốc 2035”. Từ năm 2023, Trung Quốc trở thành quốc gia đi đầu trên toàn cầu về sản xuất năng lượng sạch khi dành chi tiêu gấp đôi ngân sách cho quá trình chuyển đổi xanh. Đơn cử, trên lĩnh vực giao thông, hiện nay Trung Quốc đang chiếm lĩnh thị trường sản xuất và tiêu thụ xe điện (EV) như

²⁴ Kuhn, B. M, “China’s Commitment to the Sustainable Development Goals: An Analysis of Push and Pull Factors and Implementation Challenge,” *Chinese Political Science Review*, no. 3 (7/2018): 378.

hãng xe điện BYD. Tính đến năm 2024, với lợi thế là quốc gia có trữ lượng đất hiếm lớn nhất thế giới, Trung Quốc chiếm đến 80-95% nguồn cung ứng xuất khẩu pin năng lượng mặt trời và là nhà cung cấp linh kiện pin Lithium-ion cho các sản phẩm điện. Tuy nhiên, Trung Quốc phụ thuộc đến 70% vào nguồn dầu nhập khẩu.²⁵ Điểm yếu này là gánh nặng địa chính trị thúc đẩy nước này chuyển đổi cơ sở hạ tầng giao thông sử dụng năng lượng truyền thống sang các phương tiện chạy bằng điện nhằm tận dụng nguồn năng lượng nội địa và đảm bảo các mục tiêu an ninh năng lượng. Theo Bloomberg, nếu Trung Quốc tiếp tục tăng cường chuyển sang sản xuất xe điện, nước này có thể đạt được các mục tiêu về trung hòa các-bon vào năm 2060 theo như tuyên bố khi ước tính, mức phát thải của Trung Quốc có thể giảm ít nhất 1 tỷ tấn trong giai đoạn 2030-2040.²⁶

Bên cạnh nỗ lực giảm phát thải, Trung Quốc cũng tiến hành thiết lập tiêu chuẩn môi trường riêng biệt. Vào năm 2022, Chính phủ Trung Quốc ban hành “Kế hoạch Hành động phát triển tiêu chuẩn hóa quốc gia”²⁷ - với mục tiêu thiết lập tiêu chuẩn toàn cầu về công nghệ mới nhằm chiếm lĩnh thị trường xanh toàn cầu. Trước đó vào năm 2018, Bộ Sinh thái và Môi trường (MEE) Trung Quốc chính thức ban hành bộ Quy định khí thải “China VI”²⁸ (ng nghiêm ngặt tương đương với tiêu chuẩn

²⁵ “China’s oil dependence on imports see drop,” *The State Council The People’s Republic of China*, 24/2/2022, https://english.www.gov.cn/news/topnews/202202/24/content_WS6216e221c6d09c94e48a569e.html.

²⁶ Michelle Leung, “China’s EV shift may cut a billion tons of CO2 emissions by 2040,” *Bloomberg*, 22/11/2023, <https://www.bloomberg.com/professional/insights/sustainable-finance/chinas-ev-shift-may-cut-a-billion-tons-of-co2-emissions-by-2040/>.

²⁷ “Kế hoạch Tiêu chuẩn hóa quốc gia” (Tiếng Anh: National Standardization Development Action Plan) là kế hoạch được Cục quản lý về Giám sát thị trường Trung Quốc ban hành vào năm 2022 nhằm đưa ra cách tiếp cận của Trung Quốc đối với các tiêu chuẩn kỹ thuật về các ngành công nghệ mới nổi như Trí tuệ nhân tạo (AI), IoT, xe điện, v.v.

²⁸ Tiêu chuẩn “China VI” (Tạm dịch: Khí thải Trung Quốc VI).

Euro VI của châu Âu). Tiêu chuẩn China VI yêu cầu các phương tiện hạng nặng nhập khẩu vào nội địa phải có công nghệ xử lý khí thải và động cơ đạt theo tiêu chuẩn của Trung Quốc. Bên cạnh đó, Trung Quốc tiến hành xây dựng bộ “Tiêu chuẩn về pin và năng lượng tái tạo”,²⁹ như tiêu chuẩn GB/T về pin lithium, buộc các hãng xe nước ngoài phải điều chỉnh kỹ thuật trong việc sản xuất các sản phẩm xe điện nếu muốn được lưu hành tại nước này.

Động thái trên cho thấy quá trình tiêu chuẩn hóa về môi trường là bước đi khởi đầu trong tiến trình tích hợp công nghệ nhằm tiến tới giảm ô nhiễm trong nước. Đồng thời, các sản phẩm năng lượng tái tạo do Trung Quốc sản xuất đang trở thành lĩnh vực xuất khẩu mới của nước này khi ghi nhận mức xuất khẩu tăng 35% trong giai đoạn 2019-2023,³⁰ riêng xuất khẩu các sản phẩm quang điện mang lại nguồn thu lợi nhuận khoảng 29,2 tỷ đô-la vào năm 2023.³¹ Một mặt, các nỗ lực “xanh hóa” của Trung Quốc đem lại lợi ích về kinh tế. Mặt khác, điều này cũng cho thấy Trung Quốc có năng lực tạo lập tiêu chuẩn riêng biệt mà nước này cho rằng phù hợp với điều kiện và hệ thống quản lý trong nước hơn là phụ thuộc vào tiêu chuẩn của quốc gia khác.

Thứ hai, để tham gia sâu hơn vào đề xướng các giải pháp Trung Quốc cho các vấn đề quốc tế, Trung Quốc đưa lĩnh vực chống BĐKH trở thành vấn đề trọng tâm thảo luận tại các diễn đàn đa phương và tăng

²⁹ Tiêu chuẩn Trung Quốc về Pin và năng lượng tái tạo (Tiếng Anh: GB Standards for Batteries & Renewable Energy”) trong đó tiêu chuẩn GB/T (Guóbiāo/Tuījìàn: 国家标准 / 推荐) là Tiêu chuẩn Quốc gia/Khuyến nghị.

³⁰ “China’s renewable exports grow by 35% between 2019-2023,” *Wood Mackenzie*, 28/5/2024, <https://www.woodmac.com/press-releases/2024-press-releases/china-renewables-overseas-expansion/>.

³¹ Chen Shumin, “The impact of green trade barriers on China’s photovoltaic products exports to ASEAN,” *Environmental Economics and Management*, 8/10/2024, <https://www.frontiersin.org/journals/environmental-science/articles/10.3389/fenvs.2024.1459950/full>.

cường viện trợ cho nhóm nước đang phát triển. Đơn cử như trong giai đoạn đầu triển khai sáng kiến Vành đai và Con đường (BRI), Trung Quốc đối mặt với chỉ trích về khai thác tài nguyên quá mức, phát thải cao, chuyển giao công nghệ lạc hậu, gây ô nhiễm tại các nước tiếp nhận đầu tư. Sau đó, vào năm 2015, Chính phủ Trung Quốc đã công bố chuyển dịch BRI sang hướng Con đường tơ lụa xanh (GRS) với mục tiêu thúc đẩy phát triển bền vững và bảo vệ môi trường giữa Trung Quốc và các nước tham gia BRI.

Để theo đuổi vai trò lãnh đạo về quản trị khí hậu, Trung Quốc thực hiện cách tiếp cận thông qua đầu tư nước ngoài và dựa trên đối thoại với các nước đối tác. Điển hình, tại diễn đàn BRI lần thứ nhất, ông Tập đề xuất thành lập Liên minh Phát triển xanh quốc tế BRI (BRIGC), nhằm tích hợp các tiêu chuẩn đầu tư xanh, đánh giá tác động môi trường và chia sẻ công nghệ trong các dự án BRI. Năm 2020, BRIGC công bố “Bộ công cụ phân loại và hướng dẫn đầu tư xanh” nhằm phân loại các dự án cơ sở hạ tầng thuộc BRI theo mức độ bền vững, xây dựng các đánh giá rủi ro về môi trường và thúc đẩy đối thoại, chia sẻ thông tin đầu tư.³² Đối với GRS, Trung Quốc hỗ trợ xây dựng các dự án năng lượng tại Pa-ki-xtan như dự án điện mặt trời Quaid-e-Azam Solar Park công suất 1.000 Megawatt (MW), dự án thủy điện Karot công suất 720 MW trong khuôn khổ Hành lang kinh tế Trung Quốc - Pa-ki-xtan (CPEC). Thông qua việc điều chỉnh cách tiếp cận và cải cách BRI, BRIGC, Trung Quốc tiến tới xây dựng lòng tin trong các hoạt động đầu tư trong bối cảnh BRI nhận nhiều chỉ trích quốc tế liên quan đến các tác động sinh thái đối với các cơ sở hạ tầng do nước này tài trợ.

³² Sun Yixian, Bowen Yu, “Greening China’s Belt and Road Initiative: From Norm Localization to Norm Subsidiarity?,” *Global Environmental Politics*, no. 1 (2/2023), 110.

Từ năm 2013, Trung Quốc đẩy mạnh chính sách ngoại giao khí hậu đối với các nước đang phát triển thông qua viện trợ tài chính khi tuyên bố tài trợ 3,1 tỷ đô-la vào Quỹ hợp tác khí hậu Nam - Nam.³³ Đây là khoản đóng góp tài chính xanh mang tính đột phá của Trung Quốc, thậm chí vượt mức đóng góp 3 tỷ đô-la của Mỹ vào Quỹ khí hậu Xanh của Liên hợp quốc. Trong đó, ước tính khoản tiền này được Trung Quốc phân bổ cho châu Phi (46%), châu Á (38%), châu Mỹ La-tinh (1,4%) và 2/3 số tiền được đầu tư vào cơ sở hạ tầng như năng lượng, giao thông xanh và các dự án thích ứng với thiên tai.³⁴

Tại phạm vi tiểu vùng, Trung Quốc tham gia hợp tác quản trị khí hậu với các nước trong khu vực Đông Nam Á điển hình như thông qua cơ chế Mê Công - Lan Thương (MLC). Tuy không phải là quốc gia thành lập nhưng MLC được coi như là bước đệm trọng điểm để Trung Quốc triển khai các mục tiêu ảnh hưởng và định hình các luật chơi trong một số thể chế, khu vực và tiến tới định hình luật chơi toàn cầu.³⁵ Tận dụng lợi thế là quốc gia đầu nguồn, MLC được nhìn nhận như phiên bản thu nhỏ của BRI khi Trung Quốc định hướng cơ chế tiểu vùng này đi theo sáng kiến “Cộng đồng chung vận mệnh” và nhấn mạnh quan điểm “Uống chung dòng nước, vận mệnh ắt có liên quan.” Trung Quốc cũng tận dụng MLC để đầu tư vào các dự án thuộc khuôn khổ BRI như dự án đường sắt Trung Quốc - Lào, Trung Quốc - Thái Lan, nhà máy nhiệt điện

³³ Quỹ hợp tác Nam - Nam về Khí hậu (Tiếng Anh: The South-South Climate Cooperation Fund) là tuyên bố chung giữa Trung Quốc và Mỹ trước thềm diễn ra Hội nghị Thượng đỉnh Paris về BĐKH (2015). Tại thời điểm này, đây là khoản viện trợ tài chính lớn nhất được đưa ra bởi một nước đang phát triển.

³⁴ Byford Tsang, Belinda Schäpe & Alexandra Hackbarth, “Follow the money: Chinese Climate-Related Finance to the Global South,” *Briefing Paper EG3*, 18/4/2023, <https://www.e3g.org/publications/follow-the-money-chinese-climate-related-finance-to-the-global-south/>.

³⁵ Lê Trung Kiên, *Sự can dự của các cường quốc tại Tiểu vùng Mê Kông* (Hà Nội: Luận án Tiến sĩ Học viện Ngoại giao, 2021), 87.

Vĩnh Tân (Việt Nam), sân bay Siêm Riệp (Cam-pu-chia). Đối với các nước lưu vực sông Mê Công giàu tài nguyên nhưng năng lực khai thác hạn chế, nước này triển khai các công ty, tổng thầu đến hỗ trợ xây dựng các nhà máy thủy điện, trang trại điện gió và năng lượng sinh khối. Vào năm 2017, Tổng công ty xây dựng Điện lực Trung Quốc đầu tư khoảng 2,8 tỷ đô-la, hỗ trợ Lào vận hành tổ hợp Nhà máy thủy điện Nam Ou với tổng công suất 1,272 triệu MW, bước đệm giúp Lào trở thành “thỏi pin” năng lượng trong ASEAN.³⁶

Điểm đặc biệt là các dự án của Trung Quốc trong khuôn khổ BRI thường là công cụ để nước này xuất khẩu các tiêu chuẩn nội địa ra với quốc tế. Ví dụ như các dự án năng lượng mặt trời, xe điện mà nước này cung cấp cho các đối tác tại châu Phi hay Đông Nam Á đều được sản xuất theo tiêu chuẩn hạ tầng pin GB/T của Trung Quốc. Thông qua các dự án hợp tác với Liên hợp quốc, Trung Quốc còn cung cấp một lượng lớn các dự án chuyển giao công nghệ năng lượng tái tạo và cung cấp các khóa đào tạo nhân sự cho khoảng 1.900 kỹ thuật viên, quan chức chính phủ, học giả từ khoảng 130 nước đang phát triển.³⁷ Cách tiếp cận này của Trung Quốc cho thấy động cơ thúc đẩy Trung Quốc tham gia vào quản trị khí hậu toàn cầu nhằm xuất khẩu mô hình và chuẩn mực về môi trường trong lĩnh vực công nghệ môi trường, tiến tới cạnh tranh với tiêu chuẩn của các nước phương Tây. Đây là một phần trong chiến lược mở rộng tầm ảnh hưởng, thông qua việc tham gia và định hình các quy tắc trong quản trị toàn cầu bằng các công cụ “mềm”.

³⁶ Dự án Nam Ou là dự án lớn nhất trên sông Mê Kông tại Lào, sẽ được phía Trung Quốc chuyển giao cho chính phủ Lào sau 29 năm hoạt động). Xem thêm tại “Nam Ou hydropower project developed by Chinese firm in Laos starts fully operation,” *China’s Daily*, 30/10/2021, <https://en.people.cn/n3/2021/0930/c90000-9903035.html>.

³⁷ Wen Ying, Liang Jun, “UN helps developing countries share benefits of renewable energy development,” *China’s Daily*, 28/9/2020, <https://en.people.cn/n3/2020/0928/c90000-9765060.html>.

Thứ ba, để tăng cường vai trò lãnh đạo đối với vấn đề thích ứng với biến đổi khí hậu, Trung Quốc đẩy mạnh hoạt động hợp tác song phương về quản trị khí hậu đặc biệt là hợp tác để đồng quản trị với các đối tác lớn như Mỹ và EU. Nếu như trước đây, tại Hội nghị Thượng đỉnh Copenhagen (2009), Thứ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Hà Á Phi cho rằng: “việc đồng lãnh đạo giữa Trung Quốc và Mỹ trong quản trị khí hậu là không có cơ sở pháp lý” thì đến thời Chủ tịch Tập Cận Bình, ông cho rằng: “vấn đề chống BĐKH là vấn đề vượt ra khỏi ranh giới của ý thức hệ cũng như địa chính trị,” Trung Quốc sẽ chia sẻ trách nhiệm chung đối với cộng đồng quốc tế.³⁸ Hợp tác thích ứng với biến đổi khí hậu được xem là một phần công cụ để Trung Quốc thúc đẩy “quan hệ nước lớn kiểu mới” với Mỹ.

Tuy là đối tác cạnh tranh nhưng khí hậu là lĩnh vực hiếm hoi thể hiện sự chuyển biến tích cực trong quan hệ giữa Trung - Mỹ. Hợp tác về khí hậu giữa Trung Quốc và Mỹ được bắt đầu từ năm 1997 khi cả hai thành lập Diễn đàn đối thoại Phát triển và Môi trường và khi Trung Quốc tham gia ký Công ước Kyoto về BĐKH. Trong cuộc gặp song phương giữa Chủ tịch Hồ Cẩm Đào và Tổng thống Mỹ Barack Obama, hai bên xác định vấn đề chống BĐKH là lĩnh vực Trung Quốc và Mỹ cần hợp tác chặt chẽ. Đến giai đoạn Chủ tịch Tập nắm quyền, đặc biệt là giai đoạn 2014-2015, các nỗ lực về hợp tác chống BĐKH được củng cố mạnh mẽ hơn khi Mỹ và Trung Quốc ký thỏa thuận song phương về khí hậu, mở đường cho kết quả thành công tại Thỏa thuận Pa-ri 2015. Tuy nhiên, trong giai đoạn này, Mỹ vẫn giữ vai trò lãnh đạo trong các vấn đề toàn cầu, Trung Quốc chỉ đóng vai trò là “bên tham gia” vì mục tiêu của nước này là củng cố nội lực. Trong 30 năm hợp tác, quá trình hợp tác khí hậu giữa Mỹ và Trung Quốc thường bị gián đoạn do thay đổi chính sách qua

³⁸ Trích trong Barry Buzan, “China and Climate Change Governance: A Golden Opportunity: China and Climate Change Governance,” *China Quarterly of International Strategic Studies*, no. 1 (1/2022), 7.

các đời Tổng thống Mỹ và bất đồng chính trị ngoại giao. Đơn cử như sự kiện Tổng thống Trump rút khỏi Thỏa thuận Pa-ri (tuyên bố năm 2017, chính thức rút năm 2020) và sự kiện Chủ tịch Hạ viện Mỹ Nancy Pelosi đến thăm Đài Loan (Trung Quốc) vào tháng 8/2022 đã khiến hợp tác về khí hậu giữa hai nước bị ngưng trệ.

Mặc dù gặp nhiều biến động nhưng các kênh đối thoại khí hậu vẫn được hai nước duy trì trực tiếp hoặc gián tiếp. Năm 2013, Trung Quốc và Mỹ thành lập Nhóm công tác về biến đổi khí hậu và thành lập sáng kiến giữa Ủy ban Cải cách và Phát triển (NDRC) và bang California (Mỹ) về Tăng cường hợp tác giảm phát thải. Chính sách của Mỹ dưới nhiệm kỳ của Tổng thống Trump (2017-2021) không ủng hộ các hợp tác quốc tế về khí hậu, vì vậy Trung Quốc chủ yếu duy trì hợp tác ở cấp độ địa phương và giữa các tập đoàn tư nhân. Vào năm 2023, dưới thời Tổng thống Joe Biden, sự kiện Mỹ quay trở lại Thỏa thuận Pa-ri 2015 mang lại chuyển biến tích cực khi Trung Quốc và Mỹ nối lại đàm phán chuyên sâu giữa đặc phái viên về biến đổi khí hậu vào tháng 11/2023 và thông qua Tuyên bố Sunnylands (2023) về tăng cường hợp tác ứng phó khủng hoảng khí hậu.³⁹ Việc duy trì các đường dây đối thoại đã mở đường cho các thỏa thuận khí hậu đa phương, trong đó Tuyên bố Sunnylands đã mở đường cho thỏa thuận về cắt giảm khí mê-tan trong khuôn khổ Hội nghị COP28.

Trong khi Mỹ liên tục thay đổi về chính sách khí hậu thì Trung Quốc nỗ lực duy trì chính sách khi nước này đẩy mạnh hợp tác với EU. Đối với Trung Quốc, EU là đối tác đi đầu về công nghệ môi trường, duy trì tính ổn định về chính sách khí hậu; đồng thời là đối tác nhập khẩu các sản phẩm công nghệ xanh của Trung Quốc. Hợp tác trong lĩnh vực khí

³⁹ “Sunnylands climate negotiations yield landmark methane and fossil fuel agreement between the United States and China,” *Sunnylands*, 7/11/2023, <https://sunnylands.org/article/sunnylands-climate-negotiations-yield-landmark-methane-and-fossil-fuel-agreement-between-the-united-states-and-china>.

hậu giữa Trung Quốc và EU được bắt đầu từ năm 1995 khi hai bên ra tuyên bố “Chính sách dài hạn cho quan hệ Trung Quốc - EU” trong đó xác định “Bảo vệ môi trường là lĩnh vực ưu tiên trong hợp tác song phương.” Đây là thỏa thuận đặt nền tảng cho việc thúc đẩy hợp tác khí hậu liên tục giữa hai bên theo các cấp độ như hợp tác giữa chính phủ, giữa các tập đoàn doanh nghiệp lớn, chuyên gia, học giả. Năm 2017, Trung Quốc đẩy mạnh hợp tác với EU thông qua hỗ trợ kỹ thuật, đào tạo chuyên gia Trung Quốc, học hỏi kinh nghiệm thành lập Hệ thống giao dịch phát thải quốc gia (ETS) dựa trên các điều kiện, nhu cầu nội địa. ETS được đưa vào vận hành tại Trung Quốc vào năm 2021 và được áp dụng cho ngành phát điện nhiệt than, chiếm 40% lượng phát thải CO₂ của Trung Quốc. Đây có thể là bước đi chiến lược dài hạn của Trung Quốc, tạo điều kiện cho hai bên phối hợp hoặc công nhận lẫn nhau về thị trường tín chỉ các-bon.

Vào năm 2020, Trung Quốc và EU đã thiết lập cơ chế Đối thoại Khí hậu và Môi trường cao cấp và xây dựng quan hệ đối tác xanh Trung Quốc - EU, cam kết hợp tác để cùng đóng vai trò hàng đầu trong quản trị khí hậu toàn cầu. Trong giai đoạn năm 2023-2024, Trung Quốc liên tục đẩy mạnh hợp tác với các nước thành viên EU khi đặc phái viên về khí hậu của các nước Pháp, Hà Lan, Đức và Đan Mạch đã đến làm việc tại Trung Quốc. Vào tháng 5/2024, trước thềm chuyến thăm của Chủ tịch Tập Cận Bình đến EU, cơ quan chính phủ Trung Quốc đã công bố báo cáo “Hợp tác môi trường và khí hậu Trung Quốc - EU: Tiến trình và Triển vọng”⁴⁰ và tuyên bố rằng với tư cách là nước đang phát triển lớn nhất và là khối liên minh phát triển nhất, Trung Quốc - EU cần đảm nhiệm trách nhiệm quốc tế nhiều hơn trong việc bảo vệ khí hậu môi trường và phát triển bền vững. Tại Hội nghị Thượng đỉnh Trung Quốc -

⁴⁰ Shan Jie, “Climate cooperation increasingly becomes a highlight of China-EU partnership: MEE spokesperson,” *Global Times*, 28/4/2024, <https://www.globaltimes.cn/page/202404/1311422.shtml>.

EU nhân dịp kỷ niệm 50 năm thiết lập quan hệ ngoại giao, môi trường cũng là lĩnh vực duy nhất hai bên đưa ra được tuyên bố chung.

Mặc dù cạnh tranh chiến lược trên nhiều lĩnh vực, song Trung Quốc vẫn ưu tiên duy trì hợp tác với Mỹ và EU như một phần nỗ lực thể hiện vai trò và trách nhiệm trong quản trị khí hậu toàn cầu. Việc tăng cường hợp tác môi trường giúp Trung Quốc giảm thiểu tác động bất lợi từ các tiêu chuẩn môi trường khắt khe đối với hàng hóa nhập khẩu của nước này như Cơ chế điều chỉnh các-bon biên giới (CBAM), áp dụng cho hàng hóa pin mặt trời, nhôm, thép - vốn là mặt hàng xuất khẩu quan trọng của Trung Quốc vào thị trường châu Âu.

Đánh giá thành công và hạn chế

Nhìn chung, sự tham gia đáng kể của Trung Quốc vào quản trị toàn cầu trong lĩnh vực thích ứng với biến đổi khí hậu xuất phát từ thay đổi vị thế quốc gia và chính sách ngoại giao đa phương có phần cởi mở, tích cực hơn. Với những đóng góp cho vấn đề khí hậu, Trung Quốc đã nhận được một mức độ công nhận từ cộng đồng quốc tế và thể hiện vai trò chủ thể lãnh đạo tiềm năng trong dài hạn. Thành công của Trung Quốc khi tham gia quản trị khí hậu toàn cầu đó là nước này đã khởi xướng một số các sáng kiến quy mô toàn cầu như BRI, Cộng đồng chung vận mệnh và tạo dựng được mạng lưới đồng đảo các nước đang phát triển tham gia. Việc thúc đẩy các chương trình nghị sự về môi trường cũng làm bộc lộ động cơ của Trung Quốc khi nước này muốn truyền bá các mô hình mang màu sắc Trung Quốc thay vì theo sau theo các nước khác. Theo hai học giả Yixian Sun và Bowen Yu, các nỗ lực “xanh hóa” của Trung Quốc trong những năm gần đây nhằm tiến tới thực hiện “bản địa hóa

chuẩn mực”⁴¹ hoặc vừa đồng thời “thay thế các chuẩn mực”.⁴² Để xem xét Trung Quốc đi theo con đường nào, cần xét đến việc “chuẩn mực” nào sẽ có lợi cho Trung Quốc hơn trong quá trình tham gia quản trị toàn cầu.⁴³ Nhưng rõ ràng, Trung Quốc sẽ coi quản trị khí hậu như một lĩnh vực hỗ trợ mang tính đòn bẩy, kết hợp với quản trị toàn cầu về kinh tế thương mại, hòa bình an ninh nhằm điều hướng có lợi cho các lợi ích cốt lõi của Trung Quốc ở cấp độ khu vực và quốc tế.

Tuy nhiên, các đóng góp của Trung Quốc vẫn tồn tại những hạn chế khi có những nghi ngại xoay quanh động cơ tham gia của nước này. Đối với đóng góp tài chính khí hậu xanh, mặc dù là quốc gia có quy mô nền kinh tế lớn thứ hai trên thế giới, song Trung Quốc khẳng định các khoản đóng góp này là chia sẻ trách nhiệm chung, trên tinh thần tự nguyện nhưng không đồng nghĩa nước này phải gánh vác trách nhiệm ngang bằng với các nước phát triển.⁴⁴ Việc duy trì lập trường này có thể làm giảm vai trò, uy tín quốc tế của Trung Quốc đối với các vấn đề toàn cầu. Ngoài ra, các công trình xanh nhận đầu tư của Trung Quốc trong khuôn khổ sáng kiến BRI hay “Con đường tơ lụa xanh” chỉ đang ở giai đoạn đầu, chưa thể đánh giá mức độ ảnh hưởng và tính bền vững lên việc giải quyết các vấn đề môi trường. Các công trình của Trung Quốc thường bị gắn mác phục vụ cho các lợi ích riêng rẽ, ví dụ như một số dự án thủy điện ở Lào do công ty Trung Quốc làm tổng thầu rơi vào tình trạng bầy

⁴¹ “Bản địa hóa chuẩn mực” (Tiếng Anh: Norm Localization): Quá trình điều chỉnh các chuẩn mực quốc tế để phù hợp với điều kiện, văn hóa và hệ thống chính trị của mỗi quốc gia.

⁴² “Thay thế chuẩn mực” (Tiếng Anh: Norm Subsidiary): Quốc gia không chỉ đơn thuần tiếp nhận chuẩn mực quốc tế, luật lệ sẵn có do các chủ thể khác đặt ra mà còn tiến hành tạo ra phiên bản, tiêu chuẩn riêng biệt mang giá trị của chủ thể tạo ra.

⁴³ Yixian Sun, Bowen Yu, “Greening China’s Belt and Road Initiative: From Norm Localization to Norm Subsidiarity?,” *Global Environmental Politics*, no. 1 (2/2023): 103.

⁴⁴ Jilong Yang, “Understanding China’s engagement in global climate governance: a struggle for identity,” *Asia Europe Journal*, no. 4 (1/2022): 360.

nợ hoặc đầu tư đi kèm với điều kiện như phía Trung Quốc có quyền vận hành trước khi chuyển giao cho nước sở tại.⁴⁵ Thêm vào đó, quan hệ phối hợp quản trị khí hậu toàn cầu giữa Trung Quốc, Mỹ và EU khá mong manh khi vào năm 2019, trong văn bản “Tầm nhìn chiến lược” lần đầu tiên phía EU đã gọi Trung Quốc là “đối thủ hệ thống” và hợp tác có nguy cơ rạn nứt nếu xảy ra bất đồng chính trị.

Kết luận

Tuy là quốc gia tham gia muộn vào hệ thống quản trị toàn cầu, nhưng Trung Quốc đã nỗ lực hòa nhập, thích nghi với hệ thống quản trị hiện hành, đóng góp vào việc giải quyết các thách thức chung, đặc biệt là vấn đề thích ứng với BĐKH. Trung Quốc đang trong quá trình chuyển đổi hình ảnh từ một bên đứng ngoài (outsider), bên theo sau (follower) thành một thành viên có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế (responsible stakeholder) và hướng tới trở thành quốc gia dẫn đầu (leading state).⁴⁶ Quá trình chuyển đổi này của Trung Quốc được triển khai theo hướng tiệm tiến, phản ánh sự điều chỉnh dần dần trong nhận thức và hành động qua từng thế hệ lãnh đạo và có xu hướng được thúc đẩy nhanh hơn dưới thời Chủ tịch Tập Cận Bình.

Việc tham gia đóng góp vào quản trị khí hậu ở cấp độ trong nước và quốc tế tạo không gian cho Trung Quốc thiết lập các chương trình nghị sự đa phương trong đó Bắc Kinh sẽ đóng vai trò trung tâm hơn. Đây có thể là điều kiện để Trung Quốc tiến hành tham gia sâu hơn để “cải cách hệ thống quản trị toàn cầu”, “đưa ra giải pháp Trung Quốc” cho các vấn đề quốc tế như trong các tuyên bố điển ngôn. Với thực lực ngày càng

⁴⁵ Wei Shen, Marcus Power, “Africa and the Export of China’s Clean Energy Revolution,” *Third World Quarterly*, no. 3 (5/2017): 678.

⁴⁶ Alastair Iain Johnston, “Is China a status quo Power?,” *International Security*, no. 4, (Spring, 2003): 23.

gia tăng, sự tham gia mạnh mẽ của Trung Quốc vào vấn đề khí hậu đem đến sự đa dạng trong các cơ chế hợp tác về quản trị nhưng cũng dẫn đến sự cạnh tranh hơn giữa các nước lớn. Trong đó không ngoại trừ khả năng lĩnh vực quản trị khí hậu cũng xảy ra sự phân tách về các tiêu chuẩn kỹ thuật, tiêu chuẩn môi trường với các quy định nghiêm ngặt hơn, buộc các nước nhỏ hơn phải thích nghi và điều chỉnh trong giai đoạn tới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Đỗ Thị Thủy. “Trung Quốc trong các tổ chức quốc tế: Cơ hội và Thách thức.” *Nghiên cứu Quốc tế* 111, số 4 (12/2017).
2. Nguyễn Thị Bích Ngọc. “Ngoại giao khí hậu: Thực tiễn quốc tế và khuyến nghị chính sách cho Việt Nam.” *Nghiên cứu Quốc tế* 130, số 3 (9/2022).

Tiếng Anh

3. Belis, David, Paul Joffe, Bart Kerremans and Ye Qi. “China, the United States and the European Union: multiple bilateralism and prospects for a new climate change diplomacy.” *Carbon & Climate Law Review*, no. 3 (3/2015).
4. Buzan, Barry. “China and Climate Change Governance: A Golden Opportunity.” *China Quarterly of International Strategic Studies*, no.1 (1/2022).
5. Conrad, B. “China in Copenhagen: reconciling the “Beijing climate revolution” and the “Copenhagen climate obstinacy.” *The China Quarterly*, no. 210 (6/2012).

6. Economy, Elizabeth. “Elizabeth Economy on China, Climate Change, and the Environment.” *Carnegie Council for Ethnic for International Affairs*, 11/2017.
7. Gippner, O. *Creating China’s climate change policy: internal competition and external diplomacy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020.
8. Harris, P.G., Chow, A.S., Karlsson, R. “China and climate justice: moving beyond statism.” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, no. 3.
9. Kuhn, B.M. “China’s Commitment to the Sustainable Development Goals: An Analysis of Push and Pull Factors and Implementation Challenges.” *Chinese Political Science Review*, no. 3 (6/2018).
10. Li Xiaoran, Pattberg, Philipp, Widerberg, Oscar. “China’s climate governance from 2009 to 2019: motivations, instruments, actors, and geopolitics.” *Climate Policy*, no. 3 (10/2023).
11. Su Ge. *Xi Jinping’s Language Power on Diplomacy*. Shanghai: Shanghai Jiao Tong University Press, 2018.
12. Sun Yixian, Yu Bowen. “Greening China’s Belt and Road Initiative: From Norm Localization to Norm Subsidiarity?.” *Global Environmental Politics*, no.1 (2/2023).
13. Thomas, Neil. “Great Power Expectations: Charting the Evolution of Chinese Foreign Policy.” *MacroPolo*, 11/5/2020.
14. Xie Z. *Beautiful China: 70 years since 1949 and 70 people’s views on eco-civilization construction*. Singapore: Springer, 2021.
15. Ye, Xue. “China as a great power: Reconsidering face culture in Chinese foreign policy.” *International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis*, no. 4 (11/2023).