



国际战略研究简报

International and Strategic Studies Report

第81期

2013年5月13日

北京大学国际战略研究中心主办

Center for International and Strategic Studies, Peking University

中美气候变化合作的前景及我对策

北京大学国际关系学院教授 张海滨

自今年奥巴马总统第二任期开始以来，美国新一届政府频频对气候变化议题高调表态，反复强调，并在对华关系中力推气候变化议题，竭力提升该议题在双边关系中的重要性。这一政策的最新进展便是2013年4月美国新任国务卿克里访华，双方签署了《中美气候变化联合声明》。美国气候变化政策的调整及其对中美气候变化合作趋势的可能影响已开始引发世人的关注。

美国对我高调推进气候变化议题的意图

美国对我摇动“气候橄榄枝”，大打气候牌并非自今日始。奥巴马总统在其第一任期之初就对中美气候变化合作格外关注。2009年11月奥巴马访华期间，中美签署了《中美联合声明》。其中气候变化合作部分占了大量篇幅，发展势头一度被看好。但中美在随后哥本哈根气候大会上的交锋、美国国内气候政治的变化，以及世界金融危机的蔓延，使中美气候变化合作未能延续强有力的发展势头。此次美国再推气候变化议题，其真实意图何在？

首先是环境考量，通过合作力促中国加大节能减排力度，大幅减少温室气体排放，从而达到限制中国温室气体排放的目的。近年来，中国温室气体排放增速快，引人注目。有国外研究表明，2009年起，中国超过美国成为世界第一温室气体排放大国。2012年中国温室气体排放总量已占全球的28%，美国只占全球的16%。自2005年以来，美国温室气体排放已下降13%。相形之下，中国温室气体排放的快速增长使美国比四年前更加关注和担忧中国的排放趋势，因为在美国看来，



这有损美国的利益，危及美国人的生活方式。美国的这种心态在奥巴马 2012 年访问澳大利亚前夕接受媒体采访时表露无遗。他说：“如果 10 多亿中国人享有与美国和澳大利亚同样的生活方式，世界将陷入悲惨的境地。我们的地球绝对承受不了，因此，中国必须寻找一种可持续的发展模式。”也正因如此，在 2013 年 1 月美国国会举行的国务卿提名听证会上，候任国务卿克里公开强调，美国必须与中国加强气候变化合作，“因为过不了几年，中国的温室气体排放将超过美国的一倍。”

其次是经济考量，通过中美合作为重振美国经济，提升产业竞争力寻找商机，提供助力。2008 年以来的世界金融危机使美国经济受到重创。重振美国经济是奥巴马政府的头等大事。奥巴马在其第一任期将发展清洁能源和实现绿色增长作为重振美国经济的抓手，取得明显成效。页岩气的开发更是取得突破性进展。美国目前掌握大量低碳技术和成熟的页岩气开发技术。而中国巨大的市场无疑是美国企业的理想投资对象。

第三是国内政治考量，通过中美合作力图改变美国国内气候政治生态，以争取国会和民意对其气候政策的更多支持。近年来，随着中国国力的增长，中美两国的国内政治之间的互动和联动性明显增强。美国政治家们越来越多地拿中国国内的变化来为自己的政策辩护。比如，奥巴马多次以中国大力发展清洁能源为由向美国人说明美国为什么必须保持在这一领域的领先地位。当前，美国国会的不合作是奥巴马气候变化政策最大的障碍。而美国国会在辩论气候变化问题时经常将中国扯进去，“绑架”中国。面对这种几乎僵化的气候政治生态，近年来美国政府开始改变思路：既然说服不了美国国会议员，何不尝试说服中国领导人？通过气候合作改变中国的气候政策，这样可减少国会不作为的理由，促使国会在相关立法方面更愿意与政府合作。

第四是外交考量，通过中美合作，借中国之力改善美国在国际气候谈判中的负面形象，并扩大其话语权和主导权。由于美国拒不参加京都议定书，长期以来，在国际气候谈判中美国饱受国际社会的批评，导致国际形象和国家软实力受损不小，领导权旁落。奥巴马政府一直试图改变这一局面。由于美国国会的不配合，美国政府目前无法单独发力。克里国务卿认为，中美是温室气体排放的两个主要大国，排放占全球的 40% 以上。如果美国能与中国联手应对气候变化，将对全球应对气候变化起到良好的示范作用，而美国的国际形象也将大为改善。此外，当前正在进行 2020 后国际气候制度的谈判，美国一直在积极活动，力图掌握谈判主动权。其基本思路是强化联合国框架外的多边机制，如主要经济大国能源和气候论坛及 20 国集团的作用。而要使这些机制发挥实质性作用，赢得拥有重大影响力的中国的支持和配合是不可缺少的。今年初，美国总统科技顾问委员会曾向

奥巴马总统建议，美国应尽快发挥全球气候谈判和治理的领导作用，具体措施之一就是推动中美气候合作。

第五是美国领导人的个人偏好和政治考量，通过中美合作有助于体现其绿色价值观并打造其政治遗产。奥巴马与克里都持有较强的绿色环保理念。同样重要的是，奥巴马已获得连任，自然会更关注自己的政治遗产问题；克里是一位资深政治家，不会墨守成规，必然会在政策中显示自己不同于前任的特色。而气候变化问题正是他们共同的兴趣所在。在最近笔者访美所做的访谈中，美国国家安全委员会中国事务主任麦艾文、布鲁金斯学会资深研究员李侃如等美方多位官员和学者均表示，奥巴马和克里都有意将应对气候变化作为其政治遗产的一部分。因此，美方推动中美气候合作应在情理之中。

总之，美国新一届政府在对华关系中力推气候变化问题有多重意图和目的。其合作意愿和需求是真实存在的，并非简单的“做秀”和“忽悠”。但必须指出的是，美国新一届政府表现出较强的推动中美气候变化合作的意愿是一回事，而美国政府在合作中实际能走多远则是另外一回事。从过去的经验看，美国政府在推动中美气候变化合作的过程中仍面临不少约束条件。其中最大的约束条件是，由于气候变化问题在美国尚未从科学共识充分转化为社会共识，气候变化问题始终难以在美国的国内政治议程中被排在最优先的位置。因此，美国政府的气候变化政策常常被更重要的问题和突发事件打断而缺乏连续性，给人以雷声大、雨点小之感。所以，对于美国到底在中美气候变化合作中能走多远，仍需拭目以待。

深化中美气候变化合作面临的挑战和机遇

中美气候变化合作始于上世纪80年代。30多年来已取得一些成果。据初步统计，双方已签署了几十项双边合作协议。双边各层次的交流机制达到60多个。一些具体的合作项目也已开展，如中美清洁能源联合研究中心等。但与两国的合作潜力相比，这些进展是有限的。总体而言是形式多于内容。

当前中美气候变化合作存在的主要问题有三：第一，中美之间缺乏战略互信。战略互信的缺失无疑会对中美气候变化合作的深化产生负面影响。第二，中美在应对气候变化的一些重大问题上存在分歧。这突出表现在中美对“共同但有区别的责任”原则的理解相去甚远，无法达成一致。中美在联合国气候变化框架公约的主渠道作用、知识产权保护等问题上也存在不同看法。这些分歧使中美深化在国际气候谈判中的合作面临困难。第三，中美在双边气候变化合作中尚未找到一种有效的利益共享机制，包括资金合作机制、合作研发机制和知识产权保护机制等。此外，中美之间众多的双边合作机制之间缺乏有机联系和协调。

与此同时，和四年前相比，中美气候变化合作也面临新的机遇：第一，中



美两国政府在其国内议程上都比过去更重视节能减排和应对气候变化。奥巴马在2013年的国情咨文中强硬表示,即使得不到国会的积极配合,他也将采取行政措施加大应对气候变化的力度。克里国务卿则誓言将“满怀激情地采取应对气候变化的行动”。中共十八大首次提出包括生态文明在内的“五位一体”的国家发展战略,首次提出要建设美丽中国,显示了新一届政府对环境保护的高度重视。与四年前相比,中美两国的国内发展战略的方向更趋一致,合作应对气候变化符合两国的战略利益。第二,中美气候变化合作已有一定基础,为未来的进一步合作提供了有利条件。第三,自哥本哈根气候大会中美正面交锋以来,两国政府有关部门展开了频繁磋商和沟通,中美对对方的国情了解更深,理解更多,初步达成了不冲撞对方底线的谅解。这些变化成为未来两国进一步拓展气候变化合作的有利条件。

政策建议

针对中美气候变化合作出现的新形势,总体上我应坚持双边与多边并举,以双边为主的原则。具体拟提出以下政策建议:

在双边领域,首先,从战略高度看待中美气候变化合作,努力将中美气候变化合作打造成稳定中美关系的支柱之一,使其成为中美建立新型大国关系的重要内容;其次,尽快对过去四年来奥巴马第一任期内中美气候合作的进展和存在的问题做一个系统评估,并做好我方就下一步如何推动中美气候合作的相关预案;第三,进一步完善和协调好中美之间已有的各层次气候合作机制,形成各机制之间协调互补的局面;第四,重点在能效、清洁煤技术、清洁能源、碳捕捉与封存技术、高铁技术、建筑节能等领域,加大合作力度,形成双赢格局;第五,敦促美方减少和消除低碳领域的贸易保护主义。

在全球多边层次,第一,对美国强化经济大国能源与气候论坛等公约外机制作用的努力宜适度支持,同时留有余地,防止对公约主渠道作用造成重大冲击;第二,在当前的国际气候谈判中,在美欧之间保持相对超脱状态,不轻易在美欧之间选边;第三,进一步促美遵循求同存异的原则,不公开指责对方,不挑战对方底线,同时在谈判的具体问题上加强务实合作。

(本报告系“十二五”国家科技支撑计划“气候变化国际谈判与国内减排关键支撑技术研究与应用”项目研究成果)

编辑:侯颖丽 审核:王缉思
网址: www.ciss.pku.edu.cn
邮件地址: CISS@pku.edu.cn

地址:北京 北京大学国际关系学院 邮编:100871
电话:86-10-62756530 传真:86-10-62759302