



国际战略研究简报

International and Strategic Studies Report

第26期

2008年11月28日

北京大学国际战略研究中心主办

Center for International and Strategic Studies, Peking University

奥巴马执政后中美应对气候变化合作面临的挑战和机遇

北京大学国际关系学院副教授 张海滨

2009年1月奥巴马就任美国总统后，可能将大打“气候变化牌”，显著提升能源和气候变化议题在中美关系中的重要性，中美应对气候变化合作面临重大变局。近年来，美国不少重要智库一直在研究中美应对气候变化合作问题，为民主党新政府的对华政策布局谋篇。美国亚洲协会《合作应对共同的挑战：美中能源与气候变化合作路线图》和布鲁金斯学会《应对清洁能源和气候变化的挑战：美中合作的路径》两份研究报告将于2009年年初发布，其中所蕴含的政策信息值得重视。在与上述两份报告的主要执笔人的交流过程中，笔者颇有感触，初步形成以下看法。

一、中美应对气候变化合作面临新的机遇

与其前任相比，奥巴马的对华气候政策将出现三大变化：

第一，奥巴马将在中美关系中大力渲染能源和气候变化问题的重要性和紧迫性，表达促进中美应对气候变化合作的强烈政治意愿。小布什执政时期，气候变化在中美关系中的重要性逐步提升，但总体上仍处于相对边缘的地位。美国是唯一没有与中国签署关于气候变化的联合声明的主要发达国家，由此可以看出小布什政府对推动中美应对气候变化合作的政治意愿并不强。

这一局面将在奥巴马任内大为改观，原因在于：（1）从美国国内政治来看，



近年来特别是2005年美国卡特利娜飓风以来,美国社会各阶层对气候变化的关注显著增加,对于气候变化不确定性的争论大幅降温。奥巴马、前副总统戈尔等人关于减少美国对外能源依赖,加强新能源开发,走低碳经济之路的主张渐入人心。(2)从美国的对外政策看,奥巴马在竞选时强烈批评小布什政府退出《京都议定书》的单边主义做法严重损害美国的国际形象和软实力,誓言要改弦更张,加强与世界各国的合作。(3)从国际环境看,后京都国际气候制度的全球谈判正在紧锣密鼓地进行,2009年哥本哈根会议日益临近,美国面临的国际压力加大。(4)近年来,中国的温室气体排放增长迅速。国外的一些研究报告声称,中国的温室气体排放总量已超过美国,成为世界头号排放大国。这也引起美国越来越多的关注。以上多种因素将促使奥巴马在对华政策中高调提出气候变化问题,并大力推动中美应对气候变化合作。美国智库近期对此问题的研究动作频频便是一种明显信号。

第二,奥巴马政府可能在“共同但有区别的责任”原则上做出让步,从小布什政府坚持的中美同步减排转向美国率先减排。一直以来,中美对“共同但有区别的责任”原则的理解存在严重分歧。中国的基本立场是,根据《联合国气候变化框架公约》的规定,发达国家应率先采取减排行动。这一立场得到欧盟和日本的支持。然而,美国迄今要求中国与其共同承担应对气候变化的全球领导责任,并将中国没有参加量化减排作为其退出《京都议定书》的理由之一。美国民主党逐渐认识到,将中美等量齐观,要求中美同步减排既不合理、也不可行。

2008年11月18日,奥巴马宣布,他将着手制定美国的年度温室气体减排方案,以便在2020年将美国的温室气体排放降至1990年的水平,在2050年实现削减温室气体80%的目标。奥巴马此举显示他将与小布什以降低能源排放强度为主要目标的气候政策一刀两断,同时他也没有将中国的量化减排作为美国量化减排的前提条件。正如《联合国气候变化框架公约》秘书处执行秘书德波尔(Yvo de Boer)所言,奥巴马的表态“说明他有意在国内和国际上发挥领导作用”,标志着后京都国际气候制度谈判的新开端。

第三,奥巴马政府将加大中美应对气候变化合作的力度,力争取得更多实效。中美能源和气候变化合作始于20世纪70年代末。30年来,中美之间共签署了近40个双边合作协议,也共同参与了区域性合作,如“亚太清洁发展和气候伙伴计划”等,但成效并不显著。倾向民主党的智库认为,小布什政府并非真心关注气候变化问题,虽然两国曾在战略经济对话中签署《中美能源环境十年合作框架》,但总体而言,中美应对气候变化的合作虚多实少、效果有限。奥巴马新政府将提出一系列推动中美合作的具体建议,包括加强中美高层在气候变化问题上的互动交流,将能源和气候变化议题从中美战略经济对话中剥离出来单独处



理，开展有代表性的大型节能减排合作项目，加强两国地方政府之间的合作等。

简言之，奥巴马的对华气候政策可概括为：逞强——强化气候变化议题的重要性；示弱——率先承诺绝对量化减排；求实——争取具有实质性的合作成果。奥巴马的新气候政策如果调整到位，将有助于减少中美应对气候变化合作中的障碍，为中美合作注入新的动力。

二、中美应对气候变化合作面临新的挑战

在此背景下，我们必须清醒地意识到，奥巴马的政策调整将给中美应对气候变化合作带来新的挑战，需要认真面对，妥善处理。

如果美国承诺绝对量化减排指标，将对中国形成新的双重压力。第一，国际社会的目光将更多地聚焦于中国。美国由于退出《京都议定书》、拒绝承诺量化减排指标而成为众矢之的，一定程度上分散了世人对中国关注。如果美国改变上述立场，国际社会的目光无疑将会更多地转向中国，中国面临的国际压力将陡然增加。第二，美国转变立场将使应对气候变化的国际政治格局发生巨变，中国在中美欧三角博弈中的优势地位可能丧失。小布什政府时期，美国和欧盟在气候变化问题上一直存在分歧，双方在是否应该设置绝对减排目标和发达国家是否应率先减排等问题上的矛盾十分突出。因此，美欧双方都极力拉拢中国，希望得到中国的支持。中国作为谈判的重要一方，在美欧之间采取平衡政策，处于相当有利的地位。如果奥巴马承诺量化减排指标，意味着美国与欧盟的立场形成某种程度上的合流，这将给中国带来巨大压力。

此外，美国如果承诺绝对量化减排，决不会让中国袖手旁观，而可能会向中国提出一系列要求：(1) 要求中国在节能减排方面做得更多；(2) 要求中国将在国内实行的量化减排指标转为国际承诺；(3) 要求中国对美国的节能减排技术和产品开放市场。如果美方的要求得不到满足，美国可能对中国售美的碳密集产品采取贸易限制措施，从而引发中美贸易争端；也可能以此为由收回或不履行已作出的国际承诺。

总的来说，奥巴马与小布什虽然都试图影响中国的能源和气候政策，但采取的策略不同：小布什选择以进为退、力压中国让步，奥巴马则倾向以退为进、利诱中国妥协；小布什的政策过于僵硬、收效甚微，奥巴马的手法则是棉里藏针、软中带硬、更难对付。

三、对策建议

气候变化是当今世界面临的最大挑战之一，是国际社会关注的焦点。作为两



个最大的能源消费国和温室气体排放国，中美能否加强合作，事关全球应对气候变化努力的成败。中美在能源和气候变化领域存在显著的共同利益，具有巨大的合作空间和潜力。中美能源和气候变化合作很可能成为未来中美关系的新亮点和新纽带；但如果处理不当，也可能成为中美冲突的新来源。为抓住机遇，进一步促进中美应对气候变化合作，同时有效维护我国利益，兹提出以下对策思路。

- 从战略层面看待中美气候变化合作，将此项合作视为增进中美战略互信的重要契机和突破口。
- 以积极的姿态回应美方加强中美气候变化合作的要求，参照中日、中欧关于气候变化的联合声明，拟定中美在此问题上的联合声明，以显示我方的合作诚意，力争美方提供一定的资金和技术支持。
- 突出合作重点，力争取得实效。可将清洁能源和能力建设作为中美合作的重点领域。
- 拓展合作层次，在政府、企业 and 非政府组织三个层次上全方位开展合作。
- 增强国内应对气候变化，走低碳经济之路的决心和信心。中国国内的减排越积极，力度越大，中国在对外合作中就越主动。
- 积极加强中国与其他西方发达国家在能源和气候变化领域的合作，形成中国与发达国家的多个双边合作之间相互促进、良性竞争的局面。
- 做好适当让步的准备，争取谈判主动权。在后京都国际气候变化的谈判中，如果美国改变原有立场，承诺量化减排，我国将面临巨大的国际压力。我国应展示灵活性，考虑做出一定妥协，主动做出某些承诺，以避免被视为国际气候变化谈判的拖后腿者。
- 坚守底线不动摇，即不急于承诺绝对量化减排。我国当前正处于工业化和城镇化高速发展的历史时期，持续增长的人口、以煤炭为主的能源结构和以制造业为主的经济结构决定了我国在未来一个时期内温室气体的排放量还将继续增加。虽然奥巴马的对华气候政策与小布什相比存在明显差异，但其实质是一样的，即不赞成中国效仿美国式的基于高人均碳排放量的生活方式。这同我国可持续发展的长远目标并不矛盾，但过早承诺绝对减排将对我国的经济的发展构成负面影响，损害我国的国家利益。

编辑：赵明昊 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

电话：86-10-62756530

邮编：100871

传真：86-10-62759302