

专题：聚焦中美关系

能源和气候变化：为美中关系建立新的支柱

[美] 韩美妮

内容提要：美国和中国在能源和气候变化领域内的合作正成为双边关系的又一重要支柱。这一合作反映了两国利益的自然汇合。虽然双方在国际多边场合仍处于分立的阵营，但在双边渠道往往可以取得更多共识与合作。近年来成立的“美中气候变化工作组”的机制不断发展，正在发挥越来越大的积极作用。能源和气候变化领域的美中合作具有良好的外溢效应，并可为美中两国在其他领域进一步开展合作提供经验借鉴。

关键词：美中关系 能源 气候变化 国际机制

美中关系之中，有一个新的趋势正越发显著。贸易和投资关系进展滞后，而且在一些情况下引发的是争执而非合作；与此同时，能源和气候变化方面的合作正在扩展，并为美中关系提供一个新的支柱。¹ 如今，比起其他问题领域，美国和中国在清洁能源和气候变化问题上共享更多的利益。当两国领导人希望

[美] 韩美妮 (Melanie Hart) 美国进步中心中国政策项目主任。

¹ 有观察人士指出，两国双边贸易和投资关系中的增长方式表明美中经济关系仍然是强有力的，David Dollar, “United States-China Two-Way Direct Investment: Opportunities and Challenges,” *Brookings Institution*, January 2015, <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/02/23-us-china-two-way-direct-investment-dollar,2015-04-21>. 关于美国商界的观点，见 “Testimony to Trade Policy Staff Committee on China’s WTO Compliance,” U.S.-China Business Council, September 25, 2014, https://www.chinabusinessreview.com/sites/default/files/2014.10.1%20TPSC%202014%20Testimony%20Final_FINAL.pdf,2015-03-20; “Competition Policy and Enforcement in China,” U.S.-China Business Council, September 2014, https://www.uschina.org/sites/default/files/AML%202014%20Report%20FINAL_0.pdf,2015-03-20; “U.S.-China Business Relations: Rough Waters Ahead?” University of Pennsylvania Wharton Business School Public Policy Paper, December 12, 2014, <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/u-s-china-business-relations-face-rough-waters-ahead/,2015-03-20>.

他们的会见可以产生一些新的和具体的成果时，能源和气候变化合作是可靠地有所回报的唯一领域，而这已经成为双方之间日益增长的共识。从美国的视角看，气候变化如今已经使贸易和投资关系相逊色，成为美中合作中最靠得住的双赢支柱。

近期关于气候问题的联合声明为两国在这个领域能够实现什么成就提供了一个极好的例子。2014年11月，美国总统奥巴马和中国国家主席习近平在北京亚太经合组织（APEC）会议后举行了峰会，在那之后双方共同宣布了美国和中国针对新的全球气候条约的目标。¹ 此举使国际观察家们感到惊喜，因为这份声明展现了两国愿意并且能够不仅仅是在各自国内采取雄心勃勃的气候行动，还可以合作建立一种发达国家和发展中国家之间的气候合作新模式。从美国视角看，去年11月的美中气候问题声明具体地展现了这一双边关系在现阶段通过建设性接触所能实现的成就。气候问题声明发表之际，正逢奥巴马政府因对中国采取积极接触战略而受到很多美国观察人士的批评。² 他们辩称，中国的崛起给美国带来的风险多于机遇，在新的合作领域进行投入而不是更努力地遏制增长的战略风险，这种做法使奥巴马政府面临的风险要比其收获更大。美方认为，中美关系中的气候问题正成为双边关系重要的压舱石，并且提供了一种持续的有利证据，可以被用来回击那种要求美国对中国采取更强硬立场的声音。无疑，两国在经济议题上也在取得进展，并且发展出了稳定的两军关系，但是在这些议题领域的成果总体上被美方视为缓解风险之努力，而非共赢合作的真正扩展。目前，在美国看来，能源和气候合作是可以改变人心的唯一领域。

美中两国能源和气候合作的异军突起是一个非凡的进展，因为这些议题所在原本是美中争执的范围而非合作的领域。20世纪90年代围绕《京都议定书》进行首轮谈判之际，美国和中国领导人会面并讨论气候变化问题，那时两国各自处于全球分立阵营的两边，双方也在奋力找寻协力合作之道。这一互动状态一直持续到2009年哥本哈根气候谈判之时。然而，从那时起，美国和中国的领导人积极地努力，以改变这种互动状态。双方领导人做出了一个重要的判断：虽然两国在多边谈判中总是处于发达国家和发展中国家分立营垒的两端，但是在双边层面上，美中在能源和气候议题方面有许多共同利益。两国领导人决定在这些领域确定共同目标，建立新的框架性双边机制以把两国官员、企业和民间社会的专家聚拢起来一同实现这些目标，并借此培养和扩展在能源和气候问题上的共同利益。

1 “U.S.-China Joint Announcement on Climate Change,” Office of the Press Secretary, the White House, November 11, 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>, 2015-03-20.

2 参见 Andrew Erickson and Adam Liff, “Not-So-Empty Talk: the Danger of China’s ‘New Type of Great Power Relations’ Slogan,” *Foreign Affairs*, October 9, 2014, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-10-09/not-so-empty-talk>, 2015-03-20.

这种努力取得了极大的成功。在过去几年，能源和气候问题的双边项目已帮助两国扩展清洁能源的使用，并减少气候污染。双边关系层面上的进展也使得两国可以重新界定他们在多边谈判中的角色，并共同努力塑造一种新的全球气候问题应对体制。

美中两国在能源和气候领域越发积极的互动状态反映出两国之间一种自然的利益汇合。

美中两国在能源和气候领域越发积极的互动状态反映出两国之间一种自然的利益汇合。然而，为了找到利益共同点并为联合行动打下基础，仍然需要精心谋划的外交。这一过程可以提供很多对美中关系中的其他领域也有有用的经验。本文将梳理近年来美中能源和气候议题领域合作的历史，并指出可被用于其他领域的经验。除了阐明两国领导人在这些特定领域经营共同利益所使用的策略之外，本文也将探求将气候问题上的进步扩展到其他领域的机遇，在那些领域共同利益更加难以产生行动。

一、从京都的冲突到哥本哈根：“暴风雨般的复杂”合作

在20世纪90年代中期，当《联合国气候变化框架公约》的成员国就达成《京都议定书》发起谈判之时，气候变化首次成为中美关系的一个议题，而《京都议定书》当时是世界上首个具有国际性法律约束力的气候条约。《京都议定书》将参与谈判的国家分为两类：一是发达国家，被称为附录一国家；二是发展中国家，被称为非附录一国家。当参与国在1997年达成《京都议定书》时，这一条约仅仅是要求附录一国家作出减少温室气体排放的承诺。在该项条约的首个承诺期（2008—2012年），并没有要求非附录一国家减少排放，而且也未就发展中国家未来在其经济增长和排放量升高的情况下被纳入附录一国家作出安排。¹ 那些在20世纪90年代中期处于发展中经济体水平的国家（包括中国）被无限期地作为发展中国家予以对待，而且它们在任何情况下都没有减排的责任。对于美国来说，这是个大问题。

在美国看来，如果附件一这个类别从一开始就不包括来自中国和其他发展中国家的承诺，那么，议定书将不会随着时间的发展逐步将这些国家纳入减排的队伍，如此一来，它就不能准确地反映全球温室气体排放的格局，也不会以公平的方式来分配减排的责任。《京都议定书》出现在20世纪90年代中期，那时，清洁能源技术仍然是新鲜事物，在利用方面也相对昂贵。那种情况之下，很多美国观察人士认为，向更清洁能源的转型将提高美国的能源价格以及美国的生产成本。美国国会议员们对此尤为关切。他们担心，如果向清洁能源的转型仅仅是出现在

¹ “Kyoto Protocol,” Essential Background Briefs, United Nations Framework Convention on Climate Change, http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php, 2015-03-20.

美国和其他发达经济体，那么，商业界就会做出回应：将生产活动从发达国家转移至那些《京都议定书》并未要求做出减排承诺的新兴经济体。¹ 美国参议院将这种看法以法案的形式呈现，1997年通过的《伯德—哈格尔决议案》(Byrd-Hagle Resolution) 告诫克林顿政府不要加入议定书，因为在发达国家和发展中国家之间不公平的责任分配“会对美国经济带来严重损害”。²

《京都议定书》首轮谈判进行之时，正逢美国对中国的贸易逆差以前所未有的速度增长，这一情况使从中美关系角度看气候问题变得进一步复杂化。两国间贸易结构和方式的变化使美国的政策制定者对于向中国开放美国经济的过程中，美国相对中国而言的生产成本劣势变得尤为敏感。1985年，美国从中国的进口总额超出美国对华出口总额600万美元；到了1997年，这一数字就跃升至496亿美元。³ 对于不断加剧的美中贸易失衡的关切是美国国会在整个20世纪90年代期间反对《京都议定书》的关键因素。美国国会议员和很多其他美国观察人士都认为，如果美国做出减排承诺而中国没有，那么，两国之间的贸易失衡就会深化。这种看法在小布什政府执政期间依然存在。2001年小布什上台时，曾向美国国会保证：他将不会支持美国在《京都议定书》之下做出减排承诺，除非中国、印度和其他发展中国家也做出类似承诺。在美国看来，由于中国和其他发展中国家不愿承担减排责任，这使《京都议定书》难以站得住脚。

当然，中国的分析人士对此有非常不同的看法。中国和其他发展中国家的代表声称，附录一国家在工业化进程中造成了全球气候变化问题，因此，它们有责任采取行动来彻底改变这种损害。发展中国家进而指出，美国和其他发达经济体在其自身经济仍然在成长的时候，并没有出现过要被迫承担减排责任的情况。发展中国家的领导人们担心，在这些国家仍处于低收入水平的情况下承诺减排将阻碍其未来经济增长，并且使这些经济体处于相对于发达国家的劣势地位。美国和中国的观点都各有道理。两种观点都是基于全球排放格局，但是中国领导人聚焦于历史性的排放，而美国领导人则关注当前和未来的排放。在第一波全球气候谈判过程中，中美两国在气候问题上的关系完全被这种观念上的分歧所界定。这使

1 克林顿政府支持加入《京都议定书》。当时，白宫认为清洁能源技术能够足够快地发展，从而使美国可能在不大幅提高能源价格的情况下减少排放。然而，美国国会则一致反对加入该议定书，行政部门也无计可施。参见：Helen Dewar and Kevin Sullivan, “Senate Republicans Call Kyoto Pact Dead,” *Washington Post*, December 11, 1997, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/climate/stories/clim121197b.htm>, 2015-03-20.

2 Senate Resolution 98, “A resolution expressing the sense of the Senate regarding the conditions for the United States becoming a signatory to any international agreement on greenhouse gas emissions under the United Nations Framework Convention on Climate Change,” 105th Congress (1997-1998), <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/senate-resolution/98/text>, 2015-03-20.

3 “Trade in Goods with China,” United States Census Bureau, data for 1985 through 2015, <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#1995>, 2015-03-20.

得两国不可能加入一项共同的全球气候协议。

《京都议定书》的首个承诺期开始于2008年。那时，美国和中国是世界上最大的两个排放国，它们的排放量加起来占全球排放总量的42%。¹然而，主要的国际条约当时都没有要求两国采取减排行动。2007年12月，就在《京都议定书》首个承诺期开始的前夕，《联合国气候变化框架公约》的成员国在印度尼西亚巴厘岛举行会议，同意开启新一轮谈判，以达成一个在京都议定书首个承诺期到期后于2013年生效的新的国际协议。²这一新协议旨在将美国和中国包括进来。《联合国气候变化框架公约》的成员国把2009年12月作为确定这一新协议的最终期限。这一决定启动了为期两年的谈判进程，被称为“巴厘行动计划”，而这一进程恰巧与美国在全球气候变化问题上的根本性政治转变相重合。

从2001年1月到2009年1月，小布什政府控制了美国的联邦行政机构。小布什政府没有将人为造成的全球变暖作为一个科学事实予以接受，它也不认为清洁能源技术是对化石能源的一种可靠的替代。³这样的立场不可能让美国在全球气候合作中发挥积极的作用。奥巴马赢得美国总统选举后，他带来一个拥有不同看法的新的美国领导人团队。与其前任不同，奥巴马团队确信美国需要采取行动以减少温室气体的污染，也确信清洁能源技术不仅能够减少美国的气候足迹 (climate footprint)，还能够振兴美国经济。重要的是，当时的民意调查结果显示美国公众也接受了这种看法。⁴新政府班子接掌白宫后，改革美国的能源和气候

1 Global Greenhouse Gas Emissions Data, United States Environmental Protection Agency, <http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/global.html>, 2015-03-20.

2 “Report of the Conference of the Parties on its Thirteenth Session, Held in Bali from 3 to 15 December 2007,” United Nations Framework Convention on Climate Change, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>, 2015-03-20.

3 小布什上台不久，他就致信美国参议院并表示他基于以下四点反对加入《京都议定书》：一是该议定书未要求中国、印度和其他发展中国家采取行动，将这些国家排除在外会损害美国的经济；二是采取减排行动将会提升能源价格，并伤害美国的消费者；三是并未出现“可以实现商用的消除和存储二氧化碳的技术”；四是没有足够坚实的科学证据证明温室气体排放和全球气候变化之间的因果联系，从而没有足够理由来承担实质性的经济风险进行减排。“Text of a Letter from the President to Senators Hagel, Helms, Craig, and Roberts,” Office of the Press Secretary, the White House, March 13, 2001, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010314.html>, 2015-03-20.

4 Joe Romm, “Americans Support Greenhouse Gas Regulation Even if it Could ‘Substantially’ Raise Energy Prices,” *Climate Progress*, April 30, 2009, <http://thinkprogress.org/climate/2009/04/30/204043/polling-waxman-markey-public-support-regulations-even-knowing-it-could-substantially-raise-energy-prices/>, 2015-03-20; Rui Teixeira, “Public Opinion Snapshot: Public Backs Key Elements of Global Warming Bill,” *Center for American Progress*, July 13, 2009, <https://www.americanprogress.org/issues/public-opinion/news/2009/07/13/6404/public-opinion-snapshot-public-backs-key-elements-of-global-warming-bill/>, 2015-03-20.

问题政策是他们最优先的事务之一。¹ 这种政治上的转变为美国在气候问题上与中国和其他国家打交道创造了新的机遇。

除了减缓气候变化之外，转用更清洁的能源还可以带来经济上的好处。一旦各国领导人意识到这一点，减排谈判就未必会一定成为一种零和博弈。没有哪个国家仅依靠自身就能够降低全球气候变化的速度，因此每个国家各尽其力就变得很重要。然而，对于大多数国家来说，从化石能源向非化石能源的转变过程中都没有蕴含内在的经济风险。就算是石油和煤炭的出口国也可以从利用某些清洁能源技术中获得收益。奥巴马政府将这种看法引入美国行政机构之时，中国的领导人也在扩展该国对风能、太阳能和其他清洁能源的利用。那时，这两个国家也都面临巨大的国际压力，它们被要求在新的全球气候机制之下做出减排承诺，而这一机制正是《联合国气候变化框架公约》成员国希望通过“巴厘行动计划”创立的。自从美国和中国成为世界上最大的温室气体排放国，任何不包括两国实质性减排承诺的全球协议都被视为一种败绩。

2009年12月，美国和中国的领导人与《联合国气候变化框架公约》其他成员国一道，在哥本哈根展开“巴厘行动计划”的最后一轮谈判。两国决心共同努力达成一个双方都可以加入的国际协议。它们成功地引导形成了一个新的协议，在这份协议中所有主要排放国——无论是发展中国家还是发达国家（包括美国和中国）都做出了减排承诺。但是哥本哈根会议并非美中关系中的一个高潮。代表美国的奥巴马总统与代表中国的温家宝总理共处哥本哈根，这两位领导人似乎是从深深对立的两端展开谈判。² 美国记者用“暴风雨般的和复杂的”词语来形容两国在哥本哈根的互动。³ 哥本哈根谈判过程对于美中来说，都不是令人舒适的。但是，它的确表明两国对于全球气候机制仍抱有不一样的愿景，并且缺乏减少分歧的有效途径。

1 奥巴马政府从页岩气产业发展中得到了出乎预料的市场支持，页岩气产业的发展推动美国天然气价格跌到前所未有的低点，削弱了之前有关继续依靠煤炭作为低成本能源来源的观点。2001年，当小布什政府阐述其拒绝承担减排承诺的理由时指出，限制碳排放将“导致在电力生产方面出现从煤炭向（成本更高的）天然气的剧烈转变”，而这种转变将给美国消费者带来具有伤害性的价格负担。在奥巴马上台后不久，美国页岩气产业的发展使美国国内市场的天然气供应甚为丰沛，使天然气价格降到前所未有的低点，并且在市场价格相比较的基础上而非依靠公共政策，使电力生产从煤炭转向天然气。关于小布什政府致国会的信，见“Text of a Letter from the President to Senators Hagel, Helms, Craig, and Roberts,” Office of the Press Secretary, the White House, March 13, 2001, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010314.html>, 2015-03-20。

2 David Corn, “In Copenhagen, U.S. vs. China,” *The Atlantic*, December 2009, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/12/in-copenhagen-us-vs-china/307809/>, 2015-03-20。

3 Anthony Faiola, Juliet Eilperin and John Pomfret, “Copenhagen Climate Deal Shows New World Order May be Led by U.S., China,” *The Washington Post*, December 20, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/19/AR2009121900687.html>, 2015-03-20。

二、经营双边关系，将机遇转化为行动

从20世纪90年代的首轮《京都议定书》谈判到2009年的哥本哈根谈判，当美国和中国的领导人在多边性的气候谈判中相会时，他们往往处于对立的阵营。在多边性的背景下，美国和中国之间似乎存在着极为不同的利益，因此《京都议定书》建立的那个框架总是将发达国家和发展中国家摆在两个互不相属的阵营。

美国和中国是世界上最大的能源消费国。在减少气候污染方面，两国都面临着日益增大的国内外压力。

然而，当美国和中国官员举行双边交流时，这种分立的程度就会有所减退。美国和中国是世界上最大的能源消费国。在减少气候污染方面，两国都面临着日益增大的国内外压力。两国都决心通过改革监管制度和推广清洁能源技术来实现减排目标，而倘若清洁能源技术应用得当，它将成为经济增长的新引擎。而且，美国和中国正巧在这方面的共同努力上有着各自不同的相对优势。美国在清洁能源技术创新方面卓尔

不群，中国则在技术的商业化和应用方面非常出色。比起它们各自单枪匹马地干，当两个国家协手合作时，双方可以取得更大的成就。实际上，美国和中国在能源和气候议题上的共性远远超过它们之间的不同。然而，找出如何以这些共性为基础开展行动的办法，确是需要持续的外交努力。

2009年，除为哥本哈根气候会议做准备之外，美中两国领导人还启动了新的双边倡议，以便在双边层面促进两国的共同利益。在过去五年中，两国将这些活动予以扩展，涵括了新的议题领域，并从两国吸纳了新的参与者。起初那种小规模、技术性的合作如今已经成为一项重大的行动领域，并成为多次双边领导人峰会的亮点。

过去五年启动或改进的重要双边机制包括：

（一）中美能源和环境十年合作框架。2008年6月，在小布什总统执政的最后几个月，美国和中国的领导人启动了一个新的项目，旨在就能源、气候变化和环境保护问题交流最佳实践。在2009年美国新任总统上台交接之后，奥巴马政府与中国领导人合作维持和扩展了这一项目。这一“十年框架”为美中合作确定了七个优先行动领域：清洁和安全的电力生产；清洁水；清洁空气；清洁和高效的交通；能效；自然保护区；湿地保护。¹至少美方有十个政府部门、中方有七个政府部门每年进行会面，并交流有关这七个行动领域的信息。两国企业、非政府

1 “Joint U.S.-China Fact Sheet: U.S.-China Ten Year Energy and Environment Cooperation Framework,” U.S. Treasury Department, June 18, 2008, <http://www.treasury.gov/initiatives/Documents/uschinased10yrfactsheet.pdf>, 2015-03-20.

组织、大学和地方政府官员也通过生态伙伴（EcoPartnership）机制参与其中。¹“十年框架”为将众多政府和非政府的代表聚合起来交流观点并找寻实施联合项目的潜在机遇提供了有用的平台。

（二）《加强气候变化、能源和环境合作的谅解备忘录》。2009年7月，美中两国签署了这一备忘录。该文件把能源和气候变化称为“双边关系的一个支柱”，并启动了新的双边气候对话，这一对话使两国气候政策的领导者在《联合国气候变化框架公约》的正式谈判进程之外，有机会见面并交流观点。²

（三）美中清洁能源研究中心。2009年11月，美国总统奥巴马和中国国家主席胡锦涛启动了新的双边项目，将两国企业和研究机构聚集起来，联合开发清洁煤、清洁汽车和清洁建筑方面的新技术。目前，有超过1000名两国清洁能源的研究者参与该项目。³很多美国专家认为该项目是美中能源合作的静音动力站。该项目虽然没有吸引媒体的过多关注，但它却是两国专家合作研发使双方受益的新能源技术的非常具体和积极的案例。美国能源部部长和中国科技部部长共同主持该项目。

（四）中美气候变化工作组。2013年4月，两国领导人在中美战略与经济对话框架下设立了一个讨论气候问题的特别工作组。目前它的工作聚焦于五个关键项目领域：减少汽车排放；碳捕获、利用和存储（CCUS）；能效；温室气体数据收集和管理；智能电网。两国气候问题特使共同主持工作组，双方有多个政府机构参与其中。这一工作组的目标是，推动上述五个项目领域在近期取得进展，并在每年举行战略与经济对话期间向两国领导人报告这些进展。⁴总之，工作组旨在通过行动而非言语来促进合作。比如，工作组之下的碳捕获、利用和存储项目正在支持两国企业和研究机构之间的示范性联合工程。⁵

当上述机制和新的合作倡议进入美中双边关系时，每一个新倡议都会给两国气候问题合作网络带来新的面孔，每年也都会有新的会议举行。久而久之，这些倡议会强化双方开展联合项目的抱负。2008—2009年间，两国领导人启动了旨在促

1 关于生态伙伴项目，参见该项目官方网站 <https://ecopartnerships.lbl.gov/>。

2 U.S.-China Memorandum of Understanding to Enhance Cooperation on Climate Change, Energy and the Environment, U.S. Department of State, July 28, 2009, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/126592.htm>, 2015-03-20.

3 U.S.-China Clean Energy Research Center (CERC) Fact Sheet, <http://www.us-china-cerc.org/pdfs/US-China-CERC-Fact-Sheet-Bilingual-v13--4-Dec-2014.pdf>, 2015-03-20.

4 2014年7月，美中两国领导人决定为气候工作组增加两个新的项目领域，但该小组还没有汇报这两个新领域的进展。

5 “Report of the U.S.-China Climate Change Working Group to the 6th Round of the Strategic and Economic Dialogue,” U.S. Department of State, July 15, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/07/229308.htm>, 2015-04-20.

进双方政府机构之间信息交流和推动公私伙伴关系的“十年框架”。这些交流相对来说是开放的，没有什么实现具体成果的硬性时限。与之相对，2013年设立的气候问题工作组必须每年向参加战略和经济对话的领导人报告五个行动领域的进展。

在美中两国官员通过不断扩展的双边机制会面、交流看法和合作的同时，他们也继续在多边进程中打交道，这两种渠道是相互补充的。在双边层面开展的项目可以让两国官员更多了解对方的国内气候政策和减排能力。他们可以从扩展的双边渠道中获得经验，并将更深入的认识运用到在多边层面促成新的进展。这是美中两国元首峰会的特别关注点，因为在多边层面取得新的突破往往会要求两国在最高层级进行政治协调。

2013年6月，奥巴马总统和习近平主席在加利福尼亚州安纳伯格庄园举行非正式会面，两位领导人在结束会面后宣布：双方就在氢氟烃（HFCs）问题上合作促进国际进展达成一项新的协议，氢氟烃是加快全球变暖的主要温室气体。¹ 2014年11月，两位元首共同宣布了针对当前全球气候谈判的目标，这一轮谈判旨在2015年12月之前达成一项着眼于后2020年时期的新的国际气候协议。美中两国领导人也宣布了双方相互协调的后2020年目标。这一声明是相对于京都—哥本哈根时期的一种戏剧性的转变。美国和中国成了率先行动者（first-movers），而不是退缩在后，并为各种分歧争吵不休。2014年11月做出的这一声明带动了2015年的谈判进程，并且迫使其他国家跟进。该声明还针对“共同但有区别的责任”提出了新的、双方同意的表述，“共同但有区别的责任”是《联合国气候变化框架公约》用于区别发达国家和发展中国家责任的特定语汇。美中联合声明指出，两国致力于达成一个新的后2020年气候问题协议，而该协议“体现共同但有区别的责任和各自能力原则，考虑到各国不同国情”。² 声明的后半部分展现了发展中国家在其不断取得经济成就的情况下承担更多气候问题责任的潜力。2014年12月，当《联合国气候变化框架公约》近200个成员国在利马参加年度会议之时，这些国家借用了中美联合声明中的表述，以打破公约中发达国家和发展中国家之间的僵局。³ 一旦世界上排放量最大的发达国家和发展中国家能

1 Melanie Hart, “China’s Shifting Stance on Hydrofluorocarbons,” Center for American Progress, June 12, 2013, <https://www.americanprogress.org/issues/china/report/2013/06/12/66251/chinas-shifting-stance-on-hydrofluorocarbons/>, 2015-03-20.

2 “U.S.-China Joint Announcement on Climate Change,” Office of the Press Secretary, the White House, November 11, 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>, 2015-03-20.

3 Michael Jacobs, “Lima Deal Represents a Fundamental Change in Global Climate Regime,” *The Guardian*, December 15, 2014, <http://www.theguardian.com/environment/2014/dec/15/lima-deal-represents-a-fundamental-change-in-global-climate-regime>. 关于利马会议的情况，参见“Lima Call for Climate Action,” Decision CP.20, United Nations Framework Convention on Climate Change, December 2014, http://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf, 2015-03-20.

够达成协议，其他国家就会跟着效仿。

三、能源和气候领域双边关系带来的经验

美国和中国还没有解决全球气候问题。在两国国内、在双边层面以及在需要和其他国际伙伴共同努力的多边层面，都还有大量的工作要做。然而，很显然的是，美中两国领导人在建立新的合作支柱方面已经取得了重大的成功，并为美中合作能够以过去难以想象的方式改变多边环境提供了新的、具体的证明。这些成功并不是凭空产生的。双方领导人以精心的外交寻求共同利益，并为联合行动打下基础。这一过程提供了三条对于美中关系的其他领域也有借鉴作用的经验。

双方领导人以精心的外交寻求共同利益，并为联合行动打下基础。

第一，当一项议题从近期看较难推进时，从强调共性而非分歧的新角度处理它会有所帮助。美中两国负责气候问题的领导者们从两个方面如此行事。其一，当他们无法就减排达成一个一致方案时，他们将工作重点转移至清洁能源合作。在清洁能源领域，更容易找到共同利益并在此基础上开展行动，而且在清洁能源领域的进展有助于在减排问题上建立新的共性。其二，当美中两国在双边层面产生冲突时，双方领导者们建立了新的双边渠道，这就为在较具对抗性的多边层面之外提供了一个合作平台。在双边合作达到一种重要节点的情况下，多边合作也就会开始取得进展。有些时候，针对一个困难的目标找到一种更为间接的路线，可以避免止步不前。

第二，当国家之间无法在近期达成协议之时，如果能够同意就未来采取行动设立最后期限，这将会为取得进展带来有益的压力。在气候问题领域，《联合国气候变化框架公约》各方反复设定了国际谈判的最后期限，而这起到了凝聚共识的作用。这种最后期限既带来压力，也为美中两国提供了达成下一项重大协定的机遇。有最后期限在，如果无法展开行动，就会有很大后果。没有哪个国家想要因为在关键的多边峰会上拖后腿而受到指责。从国内层面看，国际最后期限的逼近，可以帮助调动政府机构的各种资源和政治支持，以推动新的倡议。2009年间，每当美中两国领导人会面时，他们都承受着压力，要在《联合国气候变化框架公约》成员国在巴厘岛设定的最后期限来到之前达成协议。哥本哈根会议取得的成果并不是完美的，但它首次成功地将美中两国纳入一个共同的全球气候机制之中。当两国元首在2014年11月会面时，要在2015年达成后2020年全球气候协议这一最后期限，给双方带来政治动力，使两国向前行进并发表历史性的联合声明。毫无疑问，最后期限并非总能带来人们所期待的结果，但如果各国继续为实现未来的进展设立具体目标，激发原本无望的行动，就能产生前进的势头，这总要好过静止不动。至少，当两个或更多国家努力在共同设立的最后期限到来之前取得进展，这一过程可以传递出这些国家利益交汇的信息。如果最后期限的压力

仅仅凸显了各方之间的分歧程度，那么，对于这些国家来说，这也是应当了解的关键信息。

第三，将双边合作制度化，可以让领导人将现有的框架作为实施更大行动倡议的基础。对于改变彼此心态和观念而言，这一过程可以发挥关键性的作用。由于项目团队名单迫使两国官员去相互认识，美中气候双边关系正改变着华盛顿和北京的看法。双方官员结识了来自另一方的新同行，并且更经常地见面。他们逐步在一些雄心勃勃的项目上进行合作，而这些项目需要越来越多的紧密接触。当这一过程向前推进时，双方的官员就会更加善于预测对方的回应，也变得更善于找寻新的合作机遇。双边会面并针对最后期限进行通报，这种具有可预测性的模式推动了合作进程的发展。

四、展望未来：进一步扩展合作的新机遇

在过去五年中，美国和中国为一系列新的能源和气候合作双边机制进行了投入。这些机制已经成功将能源和气候合作推上了新的高度。未来，一些可以带来新进展的最大机遇也许稍微处于传统的能源和气候领域之外。气候变化是一个涉及众多重要政策领域的全局性（cross-cutting）议题。应对全球气候变化既是一个经济议题，也是一个安全议题，还是一个环境议题。在某种程度上，中美关系中没有哪个领域不受到气候变化的影响。气候问题的这种多维度性既呈现出重大风险，也为在美中关系的多个层面推动合作带来了巨大机遇。

基于前面概述的经验，在非传统的气候领域扩展气候合作的好策略即是：（1）找到一个议题领域，它有助于把应对全球气候变化作为共同目标；（2）经营制度性的安排，以便为新的进展奠定基础；（3）为采取行动设立最后期限。在近期，有两个高度优先的议题可为实施这一策略打开新局面。

第一，美国和中国通过可持续的融资来弥合新成立的亚洲基础设施投资银行（亚投行）、世界银行、国际货币基金组织、绿色气候基金（Green Climate Fund）和其他国际援助机构之间的分歧。在全球金融架构方面，美国和中国正陷入一种竞争态势。美国未能支持国际货币基金组织的改革，而这些改革是为了调整决策规则以适应中国增长的经济实力，中国因此而感到困惑。由于美国国会一再拖延批准程序，美国政府无法支持改革，中国便以成立新的金融机构作为回应，这一举动被一些美国观察人士视为对既有全球机制的一种威胁。¹ 可持续性发展的共同标准可以帮助亚投行和其他新机构与既有秩序建立联系，通过这些作为挑战者的新机构，在气候金融领域发起“勇争第一的比赛”。2016年的二十国集团会议

¹ Paola Subacchi, "The AIIB is a Threat to Global Economic Governance," *Foreign Policy*, March 31, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/03/31/the-aiib-is-a-threat-to-global-economic-governance-china/>, 2015-04-21.

可以被当作采取这一行动的自然最后期限。

第二，美国和中国的领导人可以利用在气候问题上的共同利益，为亚太地区的海上合作创立一个新的平台。美军太平洋司令部司令塞缪尔·洛克利尔（Samuel J. Locklear）上将最近指出，气候变化是亚太地区最大的长期性安全威胁，这让美国国会感到大吃一惊。与世界上的其他地区相比，亚太地区因自然灾害所受到的损害都要更大。据预计，随着全球变暖和海平面的加速上升，发生灾害的频率将增大，而这会让美国和中国为经济和安全付出新代价。两国应共同努力，为应对亚太地区的气候灾害建立新的合作机制。这类机制可以通过两国海上力量的协作迎接共同的挑战。目前，美中在亚太地区，尤其是南中国海的海上互动正在产生更多的争执而非合作。双方似乎都还没有减少这种争执的好方案。将关注点转向共同的气候目标，可以间接地促使双方在本地区就海上问题实现更具合作性的互动状态。美中两国可以利用现有的气候问题机制来促进这一进程，并为实现关键的基准性成果设定最后期限。

总之，近年美中关系在能源和气候领域取得的进展表明，双方领导人应当寻求创新性的机遇，改换处理那些看似棘手难解问题的角度。在能源和气候领域，这是个行之有效的办法。美国和中国的领导人通过战略性的外交活动成功地把以前的难题化解为双边合作中最可靠的行动领域之一。相似的策略有可能被应用于其他领域。如果美中领导人能够利用我们共同的气候利益在新的议题领域来驱动进步，那么，这将是能源和气候合作所产生的一种真正令人惊喜的成果。

（凌岳、徐栩 译；徐彤武 校）