

# 全球气候治理的中美合作领导结构:源起、搁浅与重铸\*

宋亦明 于宏源

〔内容摘要〕 在多边气候治理难以突破的情境下,大国的合作领导对于打破困境至关重要,而合作能力、合作意愿以及合作分歧成为影响大国能否形成合作领导的关键因素。作为全球气候治理体系中重要的行为主体,中国、美国和欧盟具有相对突出的合作能力与合作意愿。虽然三者在全球气候治理中都存有分歧,但是中美两国在约束机制设计等技术性问题上更具共识,所以中美在全球气候治理进程中初步实现了合作领导。然而特朗普总统执政后,美国应对气候变化的立场全面倒退,其气候政策也全面回调,全球气候治理的中美合作领导结构受到严重冲击,受此影响全球气候治理的领导力赤字再次扩大。对此,中国气候外交需要进行相应的调整,在短期内尽可能维护现有合作成果,而在更长时段中继续寻求中美合作,进而尝试重塑全球气候治理的中美合作领导结构。

〔关键词〕 气候治理 中美合作领导 治理领导 《巴黎协定》

〔作者简介〕 宋亦明,中国人民大学国际关系学院博士研究生;于宏源,上海国际问题研究院比较政治与公共政策研究所所长、研究员

近年来,全球气候治理格局发生了重要的转变,中美两国在气候治理中的领导结构一度凸显,而如今这一结构却面临搁浅。中美在哥本哈根气候变化大会最后阶段的合作成为两国共同领导全球气候治理进程的先声,两国于2013年发表的《中美气候变化联合声明》则正式拉开了中美合作领导气候治理的帷幕。<sup>①</sup>此后,中美在双边

---

\* 本文是中国人民大学研究品牌计划项目“中国经济外交的理论与实践”(项目编号:14XNJ006)、中央财经大学青年教师发展基金资助项目“全球气候治理的政治经济学”(项目编号:QJJ1714)的研究成果。李巍、庞中英、白云真、康晓、李昕蕾以及《国际关系研究》的匿名审稿专家对本文提出了若干修改意见,郝楠、陈旂琦、吴娜、刘英美与张惠敏提供了必要的协助,笔者一并感谢,然而文责自负。

① 2013年的《中美气候变化联合声明》是两国发表的专门关于气候治理的第一份高级别联合声明,强调了两国对气候问题严重性和紧迫性的认识,并且“把应对气候变化作为优先事项”,致力于推动“气候治理合作成为双边关系的支柱”,因而其具有重要的“始点”意义。

层面发表了多份气候治理合作声明并开展了卓有成效的合作行动,在多边层面共同推动了具有里程碑意义的《巴黎协定》的达成与生效,两国共同引领全球气候治理的领导结构逐渐凸显。然而,特朗普就任总统后,美国的气候治理立场转向保守,特别是其退出《巴黎协定》的最终决定使得中美气候合作在短期内出现了难以逆转的倒退,初见端倪的中美合作领导结构遭到了难以弥补的破坏。

基于此,有一系列问题亟待回答:第一,当前全球气候治理为何需要大国提供合作领导,大国在全球气候治理中提供合作领导的条件是什么?第二,中国、美国以及欧盟是全球气候治理进程中的重要行为主体,为何一度形成了中美合作领导的结构,而没有形成中欧和美欧合作领导的结构?第三,“特朗普时代”的美国气候政策出现了全面回调,中美合作领导结构何以因此而搁浅?第四,该结构能否得以重铸,中国气候外交为此需要进行哪些调整?本文将对此依次解答。

## 一、全球气候治理的大国合作领导分析框架

在多边气候治理难以取得突破的情境下,大国的合作领导对于打破困境至关重要。气候治理领域的“大国合作领导结构”是两个及以上的大国在气候领域共同领导治理进程的合作模式,其具体表现在四个方面:一是在基本立场上展现出合作参与全球气候治理的共同意愿,积极引领气候治理理念的革新,保持立场上的协调;二是在方案选择上保持密切的沟通,主动管控国际社会在气候治理中的分歧,合力促成有代表性、有约束力、有实施性的行动方案和条约的出台;三是在行动落实上放弃以其他大国行动为其采取行动的先决条件,与其他大国采取相向而行的治理行动;在要素提供上各尽所长,共同向国际社会提供气候治理所需的包括资金、技术等在内的诸多要素。

“国际关系的历史和理论都主要由大国来书写”,大国在全球气候治理的引领作用不断凸显,特别是中、美、欧等“声势显赫的行为体”能够在不同层次的气候治理机制中发挥突出的影响力,其采取行动与否、合作意愿强烈与否、合作分歧突出与否都会对全球气候治理的行动及最终效果产生深远的影响。<sup>①</sup> 基于此,本文尝试在现有研

---

① [美] 肯尼思·华尔兹著,信强译《国际政治理论》,上海人民出版社2008年版,第76页; Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, New York: Columbia University Press, 1981, pp. 96 ~ 103; 需要指出的是,白云真博士指出大国领导作用的增强仅仅是全球气候治理结构变化的一个方面,他提醒笔者在对全球气候治理的认识上切忌落入“大国中心论”的陷阱。

究的基础上提出更完善的大国合作领导分析框架,并基于该框架分析全球气候治理的中美合作领导结构兴衰的历史及现实成因。

国内外学界对全球气候治理的研究可谓汗牛充栋,其中在国际关系学科范围内对气候治理中大国领导的探讨同样卷帙浩繁。学界对气候治理大国领导的最初探讨集中于单一行为体所发挥的作用,特别是时值美国退出京都议定书之后欧盟成为全球气候治理的“旗手”,因而保罗·哈里斯、古普塔以及薄燕等学者特别关注了欧盟在全球气候治理中的领导角色,探析了欧盟领导全球气候治理进程的能力消长、政治动因、政策效度、治理进展等。<sup>①</sup>而后,由于气候治理问题无法通过单一行为体的努力而得到解决,因而学界对气候治理中大国领导的关注点很快从单一行为体转入领导气候治理的主要大国的合作与纷争。<sup>②</sup>张海滨、陈志敏、曹慧、罗斯玛丽·富特、拉斐尔·利尔以及理查德·巴姆等学者纷纷开始探讨美国、欧盟、中国、日本等在全球气候治理中立场的演变,对比气候治理中不同大国合作的可能性。<sup>③</sup>特别需要指出的是,薄燕、陈志敏关注到了美国、欧盟和中国在全球气候治理中的特殊地位,在“三边关系”的语境下对三者之间的分歧与共识进行了全面的探讨。<sup>④</sup>自2013年开始,随着中美在全球气候治理领域合作的升温,特别是中美共同推动《巴黎协定》达成之后,“中美合作领导全球气候治理”得到了越来越多的关注。基于这一现实背景,康晓、刘元玲、徐洪峰、罗伯特·萨特等探讨了中美气候合作的治理观念、两国形成合作

① Paul G. Harris ed., *Europe and Global Climate Change: Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007; J. Gupta and M. J. Grubb ed., *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?* Boston: Kluwer Academic Publishers, 2000; J. Vogler and H. R. Stephan, “The European Union in Global Environmental Governance: Leadership in the Making?” *International Environmental Agreements*, No. 7 2007 pp. 389 ~ 413; 薄燕、陈志敏《全球气候治理中欧盟领导能力的弱化》,《国际问题研究》2011年第1期,第37~44页。

② 例如奥索夫斯基认为除了“联合国气候变化框架公约”外,大国双边合作对于应对气候变化同样起到了重要的基础性作用,参见 Hari M. Osofsky, “The Complexities of Multipolar Approaches to Climate Change: Lessons from Litigation and Local Action,” *American Society of International Law*, No. 3, 2013, p. 74.

③ 张海滨《应对气候变化:中日合作与中美合作比较研究》,《世界经济与政治》2008年第8期,第6~15页;薄燕、高翔《2015年全球气候协议:中国与欧盟的分歧》,《现代国际关系》2014年第11期,第45~51页;薄燕、陈志敏《全球气候治理中的中国与欧盟》,《现代国际关系》2009年第2期,第44~50页;曹慧《全球气候治理中的中国与欧盟:理念、行动、分歧与合作》,《欧洲研究》2015年第5期,第50~65页;Rosemary Foot and Andrew Walter, *China, the United States and Global Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011; Rafael Leal-Arcas, “The Role of the EU and China in Global Climate Change Negotiations: A Critical Analysis,” *Journal of European Integration History*, No. 1, 2012, pp. 67 ~ 81; Richard Balme, “Global Warming Politics: The EU, China and Climate Change,” in Rolandvogt ed., *Europe and China: Strategic Partners or Rivals*, Hong Kong: Hong Kong University Press, 2012, pp. 155 ~ 174.

④ 陈志敏《中国、美国和欧洲:新三边关系中的合作与竞争》,《世界经济与政治》2010年第1期,第5~22页;薄燕《全球气候变化治理中的中美欧三边关系》,上海人民出版社2012年版。

领导背后的政治动因、两国共同引领全球治理对治理结构的影响以及制约两国开展更深层次合作的议题等等。<sup>①</sup>总的来说,学界对气候治理大国领导的关注点大致呈现出从单一国家到多个主要国家再到中美两国的演进脉络,中美合作领导在全球气候治理大国领导各项议题中愈发凸显。

对全球气候大国合作领导的现有研究取得了积极的进展,较为细致地展现了全球气候治理中大国合作领导与纷争及其背后复杂的政治经济动因,然而上述研究也存在两点不足。其一,虽然对气候治理领域大国合作领导的现有研究对历史脉络进行了一定的梳理,但这一梳理更多是背景性的,大部分研究未能有效地对不同历史时期的大国合作领导进行动态的、纵向的、系统性的对比。其二,现有研究大多未能建立起普适性的分析框架,在对同类问题、同一主体在不同时期、同一时期的不同主体的研究中进行了不同的分析和考察,这使得研究路径与方法的异质性更为凸显,弱化了研究结论的横向与纵向的参考价值。基于此,笔者尝试建立一个更具普适性的全球气候治理大国合作领导分析框架,力求克服上述两个问题。

合作能力与合作意愿是衡量气候治理参与国,特别是主导型参与国开展合作的重要变量。以往的单纯基于国家利益、国内政治、观念认知和权力视角的分析都先验且片面地认为“参与国愿意合作就必将实现合作”,忽视了对于参与国合作能力的考察。<sup>②</sup>基于此,薄燕构建了以合作意愿与合作能力为自变量的用以分析中国参与全球气候治理的研究框架,而为了科学评估全球气候治理中大国实现合作的可能性或可行性,本文同样建构了以合作意愿与合作能力为自变量,以合作行为或合作结果为因变量的分析框架。<sup>③</sup>需要指出的是,合作能力与合作意愿更为侧重考察参与国的自身因素,而无法评估参与国之间的互动情况,因而有别于薄燕所构建的研究框架,本文引入“合作分歧”这一干预变量,以此着重考察不同国家在气候治理方案选择的一致程度,以便修正合作可行性的分析结果。

合作能力及合作意愿可以通过多个指标予以初步考察。合作能力具体指气候治

---

① 薄燕《中美在全球气候治理中的合作与分歧》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2016年第1期,第17~27页;康晓《多元共生:中美气候合作的全球治理观创新》,《世界经济与政治》2016年第7期,第34~57页;刘元玲《巴黎气候大会后中美气候合作》,《国际展望》2016年第2期,第40~58页;徐洪峰《中美布局:应对气候变化背景下的清洁能源合作》,社会科学文献出版社2017年版;Robert Sutter, “China and America: The Great Divergence?” *Orbis*, No. 3, 2014, pp. 358~377.

② 薄燕《合作意愿与合作能力——一种分析中国参与全球气候变化治理的新框架》,《世界经济与政治》2013年第1期,第141页。

③ 同上。

理的参与国为履行其国际承诺所能提供的条件、支持和力量。资金和技术可以初步衡量合作能力,前者包括气候治理参与国的经济实力(在此以国内生产总值替代)和可用于气候治理的资金总量;后者则包括参与国的所掌握的技术、此类技术推广的成本以及输出的能力。合作意愿具体指气候治理的参与国进行承诺并加以履行的愿望和态度。观念和能动性可以初步衡量合作意愿,前者主要体现在国家对气候问题的认知;后者则主要体现在国家对待合作的态度,例如是否展现合作的姿态、是否设置前提条件等。<sup>①</sup> 气候治理合作的分析框架如图 1 所示:

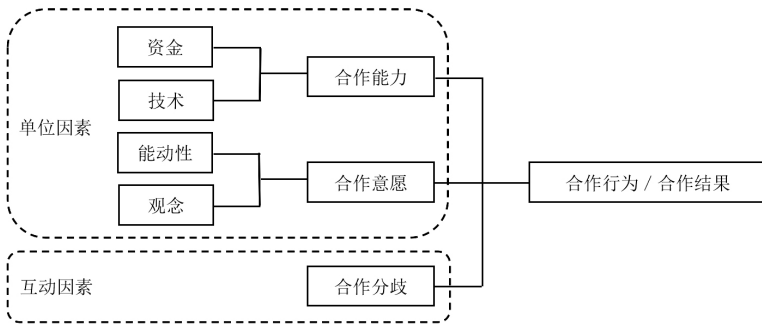


图 1 气候治理合作的分析框架

基于该分析框架,气候治理参与国的合作能力与合作意愿可以有如下四种组合,即合作能力强且合作意愿强;合作能力强但合作意愿弱;合作能力弱但合作意愿强;合作能力弱且合作意愿弱。理论上,“合作能力强且合作意愿强”的参与国之间更容易在气候治理中实现合作。“合作能力强但合作意愿弱”或者“合作能力弱但合作意愿强”的参与国之间难以实现合作。“合作能力弱且合作意愿弱”的参与国无法实现合作。然而在全球气候治理的实践中,在参与国之间分歧的影响下,上述结果可以被修正,即:在参与国“合作能力强且合作意愿强”的情境下,如果存有分歧明显,合作将难以实现甚至无法实现。相反,在参与国“合作能力强但合作意愿弱”或者“合作能力弱但合作意愿强”的情境下,如果分歧不明显或可以被忽略,合作的难度将会明显降低。如表 1 所示:

<sup>①</sup> “合作意愿”与“合作分歧”存在本质上的区别,这一区别主要体现在层次差异,前者属于单位层次而后者存于互动层次,即前者侧重衡量单个国家的合作态度而后者注重考查国家间对合作认知的差异。

表1 合作能力、合作意愿与合作分歧对于合作结果的影响机制\*

合作能力	合作意愿	合作分歧	合作可能性
强( + )	强( + )	严重( - )	1. 较低( + + - ) <sup>①</sup>
		不严重( + )	2. 很高( + + + )
	弱( - )	严重( - )	3. 较低( + - - )
		不严重( + )	4. 较高( + - + )
弱( - )	强( + )	严重( - )	5. 较低( - + - )
		不严重( + )	6. 较高( - + + )
	弱( - )	严重( - )	7. 很低( - - - )
		不严重( + )	8. 较低( - - + )

\* “+”与“-”分别表示对全球气候治理参与国合作起到促进与阻碍作用。

气候治理合作的分析框架表明,大国实现合作具有两个前提条件。表1所示的8种合作可能性中,第2种情况最为理想,大国很容易实现合作领导;在第4种和第6种情况下,大国有可能实现合作领导;在其他情况下,合作很难开展。由此初步推知,大国之前实现合作的第一个条件是“合作分歧不严重”,这是大国实现合作的先决条件。换句话说,一旦存有“不可弥合的分歧”,合作就不可能实现。第二个条件是具有较强的合作能力与合作意愿,两者为合作提供了其他所必需的重要要素。

总之,在现有研究的基础上,笔者尝试建立涵盖合作能力、合作意愿与合作分歧这三个变量的大国合作领导的分析框架。基于该框架,笔者接下来将分别对2017年前后全球气候治理的中美合作领导结构产生与搁浅的原因分别加以探讨。

## 二、气候治理的三大参与主体与中美合作领导的源起

中国、美国与欧盟是全球气候治理的重要参与者。<sup>②</sup>三者重要性体现在:一方面,上述三者经济体量庞大、温室气体排放总量巨大、受气候变化影响深远,是全球气候治理中“最具经济实力的参与者”、“最主要的排放责任方”以及“最重要的利益攸关方”。另一方面,上述三者属于同一量级的气候治理参与者,具有突出外交能力和制

<sup>①</sup> 相比于其他拥有2个“+”和1个“-”的情况,该条件下合作难以实现(可能性较低)的根本原因在于存有分歧,即便参与国具有较强的合作能力与合作意愿,但分歧的存在意味着合作仍难以实现。

<sup>②</sup> David Belis, 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*, Vol. 9, No. 3, 2015, p. 203; 薄燕《全球气候变化治理中的中美欧三边关系》,上海人民出版社2012年版,第33页。

度建设能力,是气候变化控制制度的关键建设者。<sup>①</sup> 在全球气候治理的多边无政府状态下,三者都无法单独依靠自身力量推进气候治理取得突破,气候治理需要其提供有力的合作领导,然而全球气候治理中为何一度形成了中美合作领导而非美欧、中欧合作领导的治理结构?对此,本文基于上述气候治理合作的分析框架尝试加以探讨。

中国、美国和欧盟都曾是全球气候治理的积极力量,拥有突出的合作能力及合作意愿。首先,中国具有合作能力与合作意愿,远超其他发展中国家。中国庞大的经济体量与雄厚的气候治理投资增强了其合作能力,而技术则是制约中国合作能力的主要因素,综合来看中国现已具备较为出色的合作能力。<sup>②</sup> 中国日益凸显的气候问题转变了民众对于气候治理的观念,而现有的气候治理机制激发了中国在该领域掌握主动权的需要,转变了中国的利益认知,因而中国参与气候治理的意愿不断增强。<sup>③</sup> 2010年以来,中国政府在应对气候变化中的立场出现了积极转变,“把积极应对气候变化作为关系经济社会发展全局的重大议题,纳入经济社会发展中长期规划”,为此承诺了一系列具有自我约束性的减排目标并提出了细致的行动方案。<sup>④</sup>

其次,在奥巴马总统的带领下,美国很快转变为全球气候治理中举足轻重的建设性力量。奥巴马总统在其第二任期内颁布了《总统气候行动计划》,试图绕开国会的保守势力,由行政部门推动全球气候治理进程。<sup>⑤</sup> 《总统气候行动计划》提出了美国国内降低碳排放总量的5项措施,提出并阐述了美国的气候适应策略,更为重要的是强调了美国要积极引领全球气候治理,与其他主要国家开展全球行动以及国际合作。<sup>⑥</sup> 《总统气候行动计划》彰显了奥巴马总统参与全球气候治理的信心与决心,此后美国在全球气候治理中日益发挥着建设性作用。

最后,欧盟始终是全球气候治理进程中的积极参与者和重要领导者。总的来说,一方面欧盟用于气候治理的资金充足且具有技术优势,另一方面欧盟在推动气候治理、应对温室气体排放方面的立场最为积极。《气候与能源 2030 政策框架》是欧盟

① 薄燕《全球气候变化上的中美欧三边关系》,《现代国际关系》2010年第4期,第16页。

② 《中国为气候治理做了多大贡献》[http://news.xinhuanet.com/2015-11/28/c\\_1117291359.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-11/28/c_1117291359.htm)。

③ 康晓《利益认知与国际规范的国内化——以中国气候合作规范的内化为例》,《世界经济与政治》2010年第1期,第79~83页。

④ 《中国应对气候变化的政策与行动白皮书(2011)》, <http://qhs.ndrc.gov.cn/zcfg/201111/W020120315680046718452.pdf>。

⑤ 刘骊光、白云真《解读美国〈总统气候行动计划〉的动因》,《气候变化研究进展》2014年第4期,第297页。

⑥ “The President’s Climate Action Plan,” <http://www.c2es.org/docUploads/obama-cap.pdf>。

参与巴黎气候变化谈判的内部立法基础,针对此次谈判提出了明确的目标及方案。<sup>①</sup>该框架要求欧盟在2030年温室气体排放总量要在1990年的基础上减少40%,同期可再生能源占一次能源的比重要超过27%。<sup>②</sup>框架所设定的目标不仅具有较高的标准而且具有强制力,欧盟并不满足于在其成员国内推行高标准且具有强制力的减排行动,还致力于将其推广至全世界。

总之,中国、美国和欧盟都曾是全球气候治理进程中重要且积极的力量。中国、美国和欧盟都曾具有突出的合作能力及合作意愿,更为重要的是三者都在全球气候治理进程中采取了积极的行动,为应对气候变化贡献了巨大的力量。需要指出的是,虽然三者都曾具备相对突出的合作能力与合作意愿,并且分别采取了一系列卓有成效的行动,然而其在保持密切协作的同时也存有一定的分歧。如表2所示:

	分歧内容
中-美	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 在“共同但有区别的责任原则”上仍存有分歧。美国该原则的“二分法”站不住脚,中国则十分强调各国的国情差异</li><li>2. 美国特别要求发展中大国适用与发达国家相同的法律约束,而中国则更为强调发展中国家保持更大的灵活性和自主性</li><li>3. 核心分歧是减缓的责任分摊以及透明度等方面的新规则是否接受“共同但有区别的责任原则”的指导</li></ol>
中-欧	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 在减排的量化指标方面分歧最为明显,中国自定的减排目标和可再生能源目标仍低于欧盟对中国的期望</li><li>2. 关于《巴黎协定》对“共同但有区别的责任原则”的解释和运用存有分歧,欧盟强调“一致性”,中国强调“区别性”</li><li>3. 核心分歧在于减排约束机制,中国主张采用“自下而上”的自主贡献承诺机制;欧盟主张采用具有强制力的约束机制</li><li>4. 对全球气候治理机制的建设存有分歧,欧盟希望尽快建立起综合、普遍且有约束力的新机制,中国则希望延续框架公约下的机制</li></ol>
美-欧	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 主要分歧在于减排约束,欧盟致力于达成具有法律约束力的全新减排约束机制,但美国则主张保持足够的灵活性和自主性</li><li>2. 在减排目标设定上存有分歧,《总统气候行动计划》的承诺但仍远不及欧盟。欧盟希望美国承诺更高标准的目标,后者则明确反对</li><li>3. 对于资金援助的投入和流向存有分歧,欧盟主张为所有符合条件的国家提供资金,美国则主张为在提供资金前进行政治考量</li></ol>

资料来源:笔者自制

虽然中国、美国以及欧盟在全球气候治理中都存有分歧,但是中美两国却形成了

<sup>①</sup> 王谋等《欧盟〈气候与能源2030政策框架〉要点分析与启示》,《气候变化研究进展》2014年第6期,第453页。

<sup>②</sup> “2030 climate and energy goals for a competitive, secure and low-carbon EU,” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-54\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-54_en.htm).



更为密切的合作,其原因在于两个方面:其一,在技术操作层面,中美两国曾在温室气体减排目标、“共同但有区别的责任原则”、减排约束机制等问题上更容易形成共识,相反两国与欧盟则难以形成共识。首先,中美根据各自国情提出了不同的温室气体减排目标,两国对彼此的目标表示了尊重与支持,欧盟则认为中美应该提出具有更高标准的减排目标,遭致中美两国的反对。其次,中美虽然无法就“共同但有区别的责任原则”达成最终共识,但两国能够相互妥协和予以谅解,相比之下欧盟仍与中国在该原则上分歧明显,这为中欧合作造成了障碍。最后,中美两国在约束机制的设计上观点更为契合。具体而言,在巴黎气候变化大会上,中欧、美欧之间的分歧在于欧盟致力于达成“以规则为基础的、具有法律约束力、普遍参与的、全新的”气候协议;而中、美的立场则更为灵活,两国反对严格的气候治理约束机制,要求建立“国家自主贡献机制”并保持气候治理承诺的灵活性。<sup>①</sup>最终,在中美两国的压力下欧盟做出了妥协,巴黎气候变化大会通过的第- /CP. 21 号决议草案以及《巴黎协定》第三、四、六条等都凸显了中美两国在约束机制设计上的主张。<sup>②</sup>

其二,在中美关系层面,中美曾希望通过在全球气候治理中的合作带动两国关系的发展。<sup>③</sup>中美已经全面迈入了“制度竞争”的历史阶段,虽然中美已无爆发“枪炮之战”的可能,但两国对彼此的战略意图仍存有疑虑,在安全领域存有显著分歧,在经贸领域的摩擦也日渐增多。<sup>④</sup>中美两国都曾充分地认识到了破解这一困局关键在于“不断扩展合作领域和基础,增加战略架构支点”,而全球气候治理为两国合作“提供了新平台”。<sup>⑤</sup>可以说,中美双边关系的发展要求两国在全球气候治理领域开展更为密切的合作,同时中美关系的发展也为两国在全球气候治理中的合作提供了重要助力。相比之下,中欧、美欧在气候治理中的合作均没有明显出于发展双边关系的考

① “Summary of the Paris Climate Change Conference: 29 November-13 December 2015,”<http://enb.iisd.org/download/pdf/enb12663e.pdf>;薄燕《中美在全球气候治理中的合作与分歧》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2016年第1期,第24页;康晓《多元共生:中美气候合作的全球治理观创新》,《世界经济与政治》2016年第7期,第53页。

② 参见《巴黎协定(中文版)》,[http://qhs.ndrc.gov.cn/gzdt/201512/t20151218\\_767995.html](http://qhs.ndrc.gov.cn/gzdt/201512/t20151218_767995.html)。“Summary of the Paris Climate Change Conference: 29 November-13 December 2015,”<http://enb.iisd.org/download/pdf/enb12663e.pdf>。笔者采访了曾参加巴黎气候谈判的郝楠,采访结果佐证了这一论断。

③ 中国官方媒体对此的表述为“中美气候变化合作成为夯实新型大国关系的基石”,《中美气候变化合作成为夯实新型大国关系的基石》,<http://world.people.com.cn/n/2015/0626/c157278-27213733.html>。

④ 李巍《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,社会科学文献出版社2016年版,第31~35页。

⑤ 《中美气候变化合作成为夯实新型大国关系的基石》,<http://world.people.com.cn/n/2015/0626/c157278-27213733.html>。此外,《中美气候变化联合声明》(2013年4月)以及《中美元首气候变化联合声明》(2016年3月)等都表达了通过气候合作带动两国关系发展的愿景。

量,因而缺乏外在助力。基于此,2017年以前中美在气候治理中形成了积极的良性互动:共同发表了里程碑式的联合声明、建立了多项气候治理双边合作机制、采取了一系列卓有成效的行动。如表3所示:

表3 中美在全球气候治理中的重要合作

元首会晤	1. 2007年6月和9月,时任中国国家主席胡锦涛与小布什总统进行了2次会晤,将应对气候变化作为中美两国合作的重要议题 2. 2009年至2012年间,时任中国国家主席胡锦涛与奥巴马总统进行了12次双边会晤,每次会晤均涉及气候治理议题 3. 2013年至2016年间,中国国家主席习近平与奥巴马总统进行了9次双边会晤,每次会晤均涉及气候问题。习近平在与奥巴马的最后一次会晤时对此评价“中美就气候变化等重要议题保持了密切的沟通和协调。” <sup>①</sup>
联合声明与合作文件	1. 《能源和环境十年合作框架》(2008年6月) 2. 《关于加强气候变化、能源和环境合作的谅解备忘录》(2009年7月) 3. 《中美联合声明》(2009年11月) 4. 《中美联合声明》(2011年1月) 5. 《中美气候变化联合声明》(2013年4月) 6. 《中美气候变化联合声明》(2014年2月) 7. 《中美气候变化联合声明》(2014年11月) 8. 《中美元首气候变化联合声明》(2015年9月) 9. 《中美元首气候变化联合声明》(2016年3月)
中美战略与经济对话	1. 2009年,中美有意经常性举办对话以增强相互理解,加强气候治理合作 2. 2010年,强调充分落实《哥本哈根协定》 3. 2011年,重申在应对气候变化中的合作意向,推进风电合作 4. 2012年,强调要进一步强化中美多层次的双边气候合作与对话机制 5. 2013年,建立中美气候变化工作组,在碳捕捉等具体行动上开展合作 6. 2014年,强化在智能电网等方面的管理与合作 7. 2015年,提出共同参与绿色气候基金的运营 8. 2016年,主张积极履行应对气候变化的承诺
代表性成果	1. 共同推动哥本哈根气候变化大会在最后时刻达成《哥本哈根协定》 2. 共同推动巴黎气候变化大会达成《巴黎协定》 3. 2016年4月同时签署《巴黎协定》,在9月共同提交了《巴黎协定》批准文书,并且共同推动《巴黎协定》早日生效

资料来源:笔者自制

总之,基于本文提出的气候治理合作领导的分析框架可知:在2017年之前,一方面,中国、美国与欧盟在全球气候治理中都具有较为突出的合作意愿和合作能力,并为此开展了诸多行动。另一方面,上述三者也都存有分歧,然而中美两国能够更好地弥合技术性分歧,加之两国关系的发展提供了积极助力,中美更容易实现治理合作与共同领导。当时,就中美双边而言,“气候变化已经成为中美双边关系的支柱”,两国

<sup>①</sup> 《习近平会见美国总统奥巴马》[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/20/c\\_1119949066.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/20/c_1119949066.htm)。

在应对气候变化中的合作“是两国伙伴关系的永久遗产”。<sup>①</sup>就全球气候治理的进程而言,中美合作领导结构不断凸显并初具雏形。

### 三、美国气候政策的回调与中美合作领导的搁浅

特朗普当选美国总统成为2016年世界政治中的“黑天鹅事件”,在全世界范围内掀起了一场“特朗普旋风”,包括气候治理在内的多个领域受到波及。作为美国气候政策的“最高设计者”和“最终拍板人”,特朗普完全对气候变化持怀疑立场,其所奉行的以“面向国内,美国优先”为核心的政策取向更是与前任奥巴马总统完全相左。特朗普在气候政策上的倒退与回调使得美国成为应对气候变化的消极力量,为中美合作领导全球气候治带来严重的冲击。

当前,特朗普的气候政策愈发明晰,在基于其固有的“商人思维”进行成本收益核算之后,实施了以推翻前任方案、批准高碳工程、削减气候资金、取消气候项目、退出《巴黎协定》为主的气候政策,全面回调美国的气候政策,动摇了中美合作领导全球气候治理的结构根基。<sup>②</sup>具体而言:在国内层面,首先,重新审查或废除奥巴马时期颁布的具有严格排放限制或不利于传统能源和产业发展的法案、行政命令及行动方案;其次,解禁或批准曾被认为有碍美国降低碳排放的大型能源工程;再者,减少负责应对气候变化的行政部门的预算和项目支持。<sup>③</sup>在国际层面,退出《巴黎协定》,不再履行先前承诺的减排目标,不再对其他国家和国际组织提供用于气候治理的资金,拒绝向联合国绿色气候基金提供其每年应支付的约208.6亿美元资金。<sup>④</sup>至此,以《巴黎协定》为核心的全球气候治理合作根基被严重动摇,中美合作领导气候治理的最重要成果面临严峻的挑战。

① 《中美元首气候变化联合声明》[http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/26/c\\_11116685873.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/26/c_11116685873.htm)。

② 李巍、宋亦明《特朗普政府的能源与气候政策及其影响》,《现代国际关系》2017年第11期,第32~41页。

③ 例如推翻奥巴马任内提出的《清洁电力计划》和《总统气候行动计划》、批准拱心石和达科他石油管道项目、削减环保署2018财年预算并停止对美国国家航空航天局、美国海洋与大气署、美国能源部项目的支持。Presidential Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/28/presidential-executive-order-promoting-energy-independence-and-economy-1>; 王瑞彬《美国气候与能源政策转向及其影响》,《国际石油经济》2017年第4期,第23~25页。

④ 张茂荣《美国退出〈巴黎协定〉的四大重磅影响》, [http://column.cankaoxiaoxi.com/plgd/2017/0603/2077149\\_2.shtml](http://column.cankaoxiaoxi.com/plgd/2017/0603/2077149_2.shtml); 王盈颖等《特朗普公布任上首份预算蓝图,美国科学界哀叹“灰暗预算日”》, [http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1641968](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1641968)。

当前,美国参与全球气候治理的合作能力与合作意愿明显不足,其与包括中、欧在内的其他各方存有明显的合作分歧。借助本文所提出的气候治理合作的分析框架分析显示,中美合作领导气候治理的结构已陷入搁浅的困境中(详见表4)。首先,就合作意愿而言,特朗普坚持怀疑气候变化的真实性,秉持“美国第一”的施政观念,无意履行减排承诺、无意提供资金援助、无意领导全球气候治理。由此,美国参与全球气候治理的能动性大幅降低,在联邦政府层面几乎完全丧失了应对气候变化的合作意愿。

其次,就合作能力而言,美国拒绝提供《巴黎协定》所规定的每年向发展中国家提供逾200亿美元资金援助、不再对绿色气候基金等联合国气候变化项目提供资金支持、不再以公共部门的身份为公约特别工作组的气候融资提供支持,直接导致美国参与全球气候治理的能力有所下降。虽然美国的州政府和企业仍在积极支持和声援全球气候治理,但是两者的行动能力相对有限,难以弥补联邦政府回调气候政策后的治理能力缺失。

最后,就合作分歧而言,美国与中、欧等其他各方的分歧早已超越“是否采用自定贡献机制”、“资金如何分配”以及“如何解释共同但有区别的责任原则”等技术性议题。当前,美国与其他各方的分歧在于“气候变化是否真实存在”、“是否退出《巴黎协定》”等根本性和全局性议题。显然,美国在上述两方面与其他各方完全相左。总之,当前美国参与全球气候治理的意愿明显不足、能力有所下降、与中国等其他各方存有明显分歧,中美合作领导结构也因此陷入搁浅的境地。

表4 气候治理合作分析框架下的中美合作领导结构变迁

	奥巴马总统执政时期	特朗普总统执政时期
合作能力	中美采取了有效的减排行动方案,颁布了重要的法律和法规,投入大量资金	美国拒绝继续提供资金和项目支持,中国延续了先前的行动
合作意愿	两国作出积极的承诺,表达了共同领导全球气候治理的强烈愿望	美国无意履行减排承诺、无意提供资金援助、无意领导全球气候治理,中国的合作意愿并未减弱
合作分歧	两国有效弥合了在“共同但有区别的责任原则”上的分歧,还在建立“自下而上”的约束机制上存有显著共识	两国在“气候变化是否真实存在”、“是否退出《巴黎协定》”等问题上存有明显分歧
结果	中美合作领导结构的产生与发展	中美合作领导结构的停滞与搁浅

资料来源:笔者自制

中美合作领导结构曾有效弥补了全球气候治理的领导力赤字,然而当前该结构

陷入搁浅境地,领导力赤字则大幅反弹。中美已无法在自身减排行动、气候外交政策、合作榜样示范三个层面共同提供领导,全球气候治理的领导力赤字问题由此逐渐恶化。具体而言:

首先,美国自身缺乏国家层面的减排努力,在全球气候治理中的正向作用显著降低。实际上,中美两国自身的减排行动之所以能够对全球气候治理产生体系性的影响,原因在于两国温室气体排放规模巨大,总量占到全球的43%。显然由于其庞大的排放规模,两国采取行动与否、进行合作与否、提供合作领导与否都将对全球气候治理的最终结果产生明显的影响。美国温室气体排放规模位居世界第二,而美国联邦政府无意履行减排承诺、拒绝采取国家层面的减排行动,不仅会对全球气候治理产生严重的负面冲击,更未起到正向的减排领导作用。<sup>①</sup>

其次,特朗普政府的施政重点转向经济领域,对于开展气候外交并无兴趣。气候外交主要是通过说服、号召和强制这三个外交手段实现特定的气候治理目标并推动气候合作。一,美国不会再积极动用自身外交资源,尝试说服气候治理的其他行为体认同、参与和接受特定的气候治理行动方案。二,美国无意号召其他国家参与全球气候治理,而中国在自身号召力相对有限的情况下也很难单独推动气候治理进程。<sup>②</sup>三,全球气候治理机制并不具有“硬约束”且不适用强制措施,中美两国原本可以通过外交渠道对严重违反应对气候变化协定的行为体进行警告,然而美国退出《巴黎协定》后,强制力的发挥无从谈起。

最后,美国气候政策的回调不仅打破了其气候治理榜样的形象,还造成了不良的示范效应。在奥巴马执政时期,中美两国在全球气候治理中的合作曾起到了很好的榜样示范效应,两国的减排承诺传递出积极的信号,带动其他国家以更为积极的姿态参与到气候治理的进程中。<sup>③</sup>然而当前美国政府气候政策的回调则起到了不良示范

---

① 张海滨等《特朗普气候政策与〈巴黎协定〉履约前景及中国的对策》,《北京大学国际组织研究中心简报》2017年第一期。

② 中美曾积极动员其他国家参与全球气候治理进程、共同应对气候变化。例如2016年《中美气候变化联合声明》指出“他们(中美)还将鼓励《气候变化框架公约》其他缔约方采取共同行动,以使《巴黎协定》尽早生效。两国元首进一步承诺,将共同并与其他各方一道推动《巴黎协定》的全面实施,战胜气候威胁。”参见《中美元首气候变化联合声明》,http://news.xinhuanet.com/world/2016-04/01/c\_128854045.htm。然而当前两国已无法提出这样的号召。

③ 吴娜的统计显示,中美元于2016年二十国集团杭州峰会期间共同交存了《巴黎协定》批准文书,得到了全世界的关注与赞誉。在各国签署协定到峰会召开的近10个月的时间里,仅有23个国家批准了巴黎协定,而在峰会结束后的短短1个月的时间里,一共有48个国家批准了《巴黎协定》,可见中美两国的榜样示范效应曾十分显著。

效应,特别是美国退出《巴黎协定》很有可能造成部分国家跟风采取低标准的气候政策、消极履行减排承诺甚至退出《巴黎协定》。

总之,美国气候政策出现全面回调之后,其参与全球气候治理的合作意愿明显不足、合作能力有所降低、与中国等其他各方存有明显分歧,中美合作领导气候治理的结构因此搁浅。受此影响,中美无法继续在自身减排行动、气候外交政策、合作榜样示范三个层面共同提供领导,全球气候治理再次面临领导力赤字扩大的困境。

#### 四、中国气候外交与中美合作领导的重铸?

当前,在美国气候政策全面回调,全球气候治理的中美合作领导结构受到严重冲击的情境下,中国气候外交需要在如下三个方面进行调整。第一,中国仍需更积极地承担气候治理领导责任,继续在不同机制下推进气候治理进程。在自身政策选择层面:继续在能源领域积极推动能源生产与消费革命,在气候领域采取积极的行动方案,通过自身行动来降低温室气体排放。换句话说,“把自己的事情做好了,才能发挥真正的全球领导力”。<sup>①</sup>在气候外交的实施层面:保持与全球气候治理的其他行为主体的磋商和沟通,开展不同级别的政治性对话、技术性谈判以及“第二轨道进程”下的学术性交流,以此通过外交资源推动全球气候治理,以此推动气候合作。在减排承诺和履行层面:认真履行所作出的减排承诺,而且还需适时提出符合国情的新的减排承诺,以此树立榜样,起到示范效应。<sup>②</sup>在制度平台的构建与选择层面:将更多气候治理要素及气候外交资源配置于联合国气候变化框架公约内的气候合作,重视并不断完善“基础四国”等气候外交协调及治理机制。

第二,继续寻求与美国在应对气候变化中开展合作,重视与美国各州政府的合作。联邦制的复合国家结构意味着美国各州政府可以在全球气候治理中采取独立的行动,并为此调配相应的资源及要素。美国州政府不会一味地跟随特朗普总统保守的气候治理立场,同时中国与美国州政府在气候治理中仍有巨大的合作空间可供发掘。实际上,多数美国州政府支持积极应对气候变化,成为当前美国国内推动气候治

---

<sup>①</sup> 张海滨等《特朗普气候政策与〈巴黎协定〉履约前景及中国的对策》,《北京大学国际组织研究中心简报》2017年第12期。

<sup>②</sup> 习近平在出席“共商共筑人类命运共同体高级别会议”时指出,“中国将继续采取从动应对气候变化,百分之百承担自己的义务”。《习近平:中国将采取行动应对气候变化,百分之百承担自己的义务》,http://world.huanqiu.com/article/2017-01/9973308.html。

理的积极力量。统计显示,当前有 32 个州采取了积极的应对气候变化行动、明确表示支持气候治理或批评联邦政府的气候政策(参见表 5),加利福尼亚州、纽约州、亚利桑那州等更是扮演了美国国内应对气候变化的“旗手”。当前,中国可以寻求与上述美国州政府开展气候合作,以此减轻美国联邦政府气候政策回调对中美合作领导结构的冲击。

表 5 美国各州政府应对气候变化的态度

支持积极应对气候变化	反对应气候变化	未定或不明确
加利福尼亚州、亚利桑那州、康涅狄格州、宾夕法尼亚州、纽约州、南卡罗来纳州、马塞诸塞州、新罕布什尔州、罗得岛州、威斯康星州、新墨西哥州、南达科他州、科罗拉多州、明尼苏达州、伊利诺伊州、犹他州、马里兰州、佛蒙特州、俄勒冈州、蒙大拿州、新泽西州、缅因州、特拉华州、怀俄明州、北卡罗来纳州、密歇根州、夏威夷州、路易斯安那州、内华达州、密苏里州、爱荷华州、华盛顿州	俄克拉荷马州 西弗吉尼亚州 俄亥俄州 堪萨斯州 佛罗里达州 阿拉巴马州 阿肯色州 得克萨斯州 肯塔基州	阿拉斯加州 乔治亚州 印第安纳州 密西西比州 爱达荷州 弗吉尼亚州 北达科他州 内布拉斯加州 田纳西州
32	9	9

划分依据包括该州的行动方案和政策、州长的言论和表态、气候政策传统、执政党派归属;未表明态度、未采取行动或其表态和行动存有明显矛盾的州归入“未定”;支持、反对和未定三者之间的界限是相对模糊的;参考资料众多因而不逐一引证。

资料来源:笔者自制

第三,中国需在短期内尽可能维持中美气候治理的合作水平与既有成果,在未来更长时段中继续寻求与美国的气候合作,力争重塑中美合作领导的气候治理结构。从五年、十年甚至更长时段的“长周期”来审视全球气候治理,中美合作领导仍是大势所趋。如同布什政府退出《京都议定书》而后又“回归”巴厘岛会议一样,当前美国虽然退出了《巴黎协定》,但其仍为《联合国气候变化框架公约》的缔约方,保留了“重新回归”的可能。可以说,当前的困境并不意味着中美合作领导结构会彻底瓦解,中国需要为今后中美在全球气候治理中的再次合作领导做好充分的准备。

总之,美国回调气候政策并退出《巴黎协定》对全球气候治理进程和中美合作领导结构造成了严重冲击,然而美国并不可能在全球气候治理中置身事外。从长期来看,美国重新融入全球气候治理体系并恢复中美合作领导结构仍是大势所趋。换句话说,美国重返当前全球气候治理体系的长期趋势使得中美合作领导结构并未就此瓦解。一旦未来美国的国内政治局势出现转机,这一治理结构很有可能得到重铸。

## 五、结 论

近年来,全球气候治理体系面临着集团分歧和制度缺陷的双重挑战,而大国的合作领导模式对于应对上述挑战、降低治理领导力赤字至关重要。作为全球气候治理中最为重要的行为主体,中国、美国和欧盟都具有相对突出的合作能力和合作意愿。在奥巴马总统执政时期,中美而非中欧、美欧之间形成了紧密的合作领导结构,其原因不仅在于当时中美两国能够最大限度地弥合技术性分歧,还在于中美发展双边关系提供了重要的宏观助力。中美在全球气候治理领域曾开展了多项合作,共同推动了《巴黎协定》的达成与签署,两国合作领导气候治理的结构愈发凸显。

然而特朗普执政后,美国应对气候变化的立场和政策全面回调,中美合作领导结构受到严重冲击。当前美国无意履行减排承诺、拒绝提供资金援助、放弃领导全球气候治理,并且退出了《巴黎协定》,其参与全球气候治理的合作意愿明显不足、合作能力有所降低、与中国等其他各方存有明显分歧,全球气候治理中的中美合作领导因此搁浅。受此影响,全球气候治理再次面临领导力赤字扩大的困境。当前,中国一方面仍需更积极地承担气候治理领导责任,推进不同机制下的合作;另一方面寻求与美国州政府在气候治理中实现合作。更为重要的是,中国需要明确“在短期内维持中美气候治理合作成果,在更长时段中继续寻求合作”的总体战略,并以此为指导开展对美气候外交。



while the existing mechanisms for cooperation among all parties must be improved and optimized. China should play a positive role in communication and coordination between the United Nations and the African Union , providing more public goods of security within its capabilities.

**Keywords:** the United Nations ,the African Union , China , partnership for peace and security ,the African Peace and Security Architecture

**About the Author:** Cheng Zilong is a doctoral student majoring in international relations at the School of International Relations and Public Affairs , Fudan University.

**Cheng Zilong**

### 137 Global Climate Governance under the Framework of Sino–American Joint Leadership: Origin , Deadlock and Recasting

**Abstract:** In the context in which it is difficult to make much needed breakthroughs in multilateral climate governance , a joint leadership of major powers is crucial to break such a deadlock , and the capabilities , willingness , and differences for the cooperation have become key factors affecting the ability of major powers to form joint leadership. As major actors in the global system of climate governance , China , the United States , and the European Union have capabilities and willingness to cooperate that are relatively impressive. Although all three parties have divergences in global climate governance , China and the United States have more in common on technical issues such as the design of constraint mechanisms. Therefore , China and the United States have achieved a provisional joint leadership in the global process of climate governance. After President Trump took office , however , the U. S. ’s position on dealing with climate change has been completely reversed , its climate policy has been comprehensively pulled back , and the structure of the Sino–U. S. joint leadership for global climate governance has been severely impacted. Affected by these events , the leadership deficit of global climate governance has once again expanded. In this regard , China’s climate diplomacy needs to be adjusted accordingly. China should maintain the existing results of cooperation as much as possible in the short term and continue to seek Sino–U. S. cooperation in the long run , even trying to recast the structure of the Sino–American joint leadership for global climate governance.

**Keywords:** climate governance , Sino–American joint leadership , leadership for governance , Paris Agreement

**About the Authors:** Song Yiming is a doctoral student at the School of International Studies , Renmin University of China. Yu Hongyuan is Research Fellow and Director at the Institute for Comparative Politics and Public Policy , Shanghai Institutes for International Relations.

**Song Yiming Yu Hongyuan**