

巴黎气候大会后的中美气候合作 *

刘元玲

【内容提要】 作为中美关系中的一个领域，气候合作经历了从无到有，从次要到主要，从边缘到核心的转变过程。中美作为当今世界温室气体的主要排放国和最主要经济体，双方自 2009 年以来在该领域的合作与交流无疑对 2015 年年底巴黎气候大会的成功召开和《巴黎协定》的顺利签订作出了积极贡献。尽管仍存在诸多分歧、面临诸多挑战，但巴黎气候大会在全球气候治理中具有承上启下的意义，也对未来全球气候治理制度做出了重要安排。因此，在《巴黎协定》签订之后，中美双方的合作将会在两个方面得以持续：一是重点推动前期合作成果的落实，二是在新协定框架下推动地方层面、技术层面以及更具体领域的气候合作。可以认为，中美气候合作将是推动全球气候治理进程的关键动力。对中国而言，中美气候领域的沟通合作和分歧管控对维护双边关系的整体稳定也具有重要作用，对中国参与全球治理也有积极的借鉴意义。

【关键词】 巴黎协定 气候治理 全球治理 中美新型大国关系

【作者简介】 刘元玲，中国社会科学院美国研究所助理研究员

【中图分类号】 D822.3/P467

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)02-0040-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201602003

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵意见和建议，文中错漏由笔者负责。

2015年12月成功召开的巴黎气候大会及其成果《巴黎协定》对未来全球气候治理的制度安排进行了新的设计,中美双方在气候问题领域的积极合作对推动巴黎大会的成功召开和《巴黎协定》的顺利签订发挥了关键作用,并得到国际社会的一致好评。中美在气候领域的合作经历了怎样的过程?巴黎气候大会之后中美气候合作将面临怎样的机遇和挑战?中美气候合作对中国参与全球治理又有哪些启示?这些都是本文关注的核心问题。

一、中美气候合作的发展历程

中美气候合作是指两国就应对气候变化所涉及的减排、适应等相关问题进行的沟通协作和分歧管控。自中美建交以来,气候议题在中美关系发展中经历了从无到有,从次要到主要,从边缘到核心的转变,并一度发展成为中美关系全局中的闪光点。

(一) 中美气候合作的阶段性发展

从中美建交到20世纪90年代之前,双方几乎没有直接就气候问题展开合作的记录。但在与气候问题相关的能源、环保等问题上,中美在此期间有不少交流,为此后的气候合作奠定了基础。例如,1979年邓小平访美期间与时任美国总统卡特签署了《中美政府间科学技术合作协定》^①,标志着中美在能源方面正式展开合作。1985年,双方签署《中美化石能源技术开发与利用合作议定书》,合作重点也是能源领域。

中美气候合作的第一个阶段是整个20世纪90年代,即起步阶段。这一时期,尽管中美双方的合作重点一直集中在能源领域,但也开始涉及气候变化问题。1995年,中美签署《中美能源效率和可再生能源技术发展与合作议定书》,旨在加强能源领域的合作;1997年,江泽民主席访美,中美两国签署了《中美能源和环境合作倡议书》;1998年,美国总统克林顿访华,两国就签署《中美和平利用核技术合作协定》、《中美城市空气质量

^①《中美科技交流与合作》,新华网,2002年1月28日,http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content_257226.htm。

监测项目合作意向书》达成一致；^① 1999 年，中美双方签署《关于清洁大气和清洁能源技术合作的意向声明》，提出了中国可持续发展的优先领域，分析了美国向中国转让减少温室气体排放技术的障碍，并提出解决问题的建议。尽管这一时期中美有关气候问题的合作大多停留在政策呼吁阶段，可操作的内容较少，但双方实现了气候议题在双边关系中“从无到有”的转变。

中美气候合作的第二个阶段是 21 世纪的第一个十年，即 2000 年到 2009 年，可称作发展阶段。这一时期，气候议题在双边关系中的地位实现了从次要到主要、从支流到主流的转变。主要表现在：气候问题不再作为能源或环保领域的附属性问题，而是逐渐作为单独的议题引起双方的重视。2002 年，中美两国元首达成加强两国应对气候变化领域合作的协定，并成立了中美气候变化工作组，该工作组于 2003 年开始开展旨在促进两国在气候变化科技方面的合作，确定了与应对气候变化相关的十个合作研究领域。2006 年年底，两国元首共同倡导启动了中美战略经济对话。2007 年 6 月和 9 月，在中国国家主席胡锦涛与美国总统小布什会晤时，气候变化成为重要的议题之一。2008 年中美第四次战略经济对话签署了《中美能源环境十年合作框架》，双方确立了一个为期十年的能源与气候合作计划，推动技术创新和高效、清洁能源及应对气候变化的技术应用。^②

中美气候合作的第三个阶段是从 2009 年至今，可称作深化阶段。中美双方在气候议题上持续进行高级别、常态化的交流磋商，在气候和能源领域的合作程度加深、范围扩展、效果凸显。两国以中美气候变化工作组为主要平台，在载重汽车、智能电网、温室气体数据、能效、碳捕获利用和封存、工业锅炉、林业、低碳城市、氢氟碳化物等领域开展了务实合作，成为大国合作应对气候变化的典范。^③ 在 2009 到 2012 年间两国元首举行的 12 次双边会晤中，每次都将是气候变化作为重要议题。中美双方签署了《中美清洁能源联合研究中心合作议定书》，并共同投入 1 500 万美元作为中心的启动资

^① 同上。

^② 《第四次中美战略经济对话成果说明》，新华网，2008 年 6 月 27 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-06/27/content_8450010.htm。

^③ 谢振华：《中美气候变化合作将是习主席访美重点和亮点》，新华网，2015 年 9 月 16 日，http://news.xinhuanet.com/tech/2015-09/16/c_1116580876.htm。

金，^① 这是两国政府首次共同制订联合研究计划和共同出资支持产学研合作。2009年的首轮中美战略与经济对话将清洁能源作为主要议题进行讨论，双方签署了《中美清洁能源和气候变化合作谅解备忘录》。同年7月，双方草签《关于加强能源、气候变化和环境合作的谅解备忘录》。同年9月，双方联合发起的“中美低碳经济会议”成为中美在低碳经济合作方面的首次民间宣传交流活动。同年11月，美国总统奥巴马对中国进行首次国事访问，气候变化问题进入重要议事日程，双方认识到：气候变化、清洁能源和环境保护是中美两国面临的巨大挑战之一，中美合作对解决该领域的问题至关重要，在这些领域的合作能成为中美双边关系的支柱，能促进建立互信，并为构建未来中美建设性关系奠定基础，同时为促进多边合作作出贡献。双方还决定建立气候变化政策对话与合作机制，以此作为中美建立应对全球气候变化以及确定和解决关切问题的平台。^②

中国国家主席习近平上任后，将中美气候合作推向了新的高度。习近平主席与美国总统奥巴马于2013年6月和9月、2014年3月以及2014年11月的四次会晤中，都强调双方在气候变化、能源与环境方面开展对话和务实合作，并于2014年11月签署了《中美气候变化联合声明》，这在国内外都产生了很大影响。中美第一届气候智慧型/低碳城市峰会于2015年9月在洛杉矶召开，同期习近平主席在华盛顿同奥巴马总统举行新一轮双边会晤，双方发表了《中美元首气候变化联合声明》，重申双方同意扩大双边务实合作，加强在多边谈判中的协调，共同推动巴黎气候大会取得重要成果。^③

除双边合作外，双方还开展了形式多样的多边合作。中美均签署了《联合国气候变化框架公约》；双方在国际货币基金组织（IMF）、世界银行、国际能源署（IEA）以及二十国集团（G20）等多边机构就气候变化问题进行了不同程度的沟通磋商；通过亚太“二轨”气候外交积极扩展双方在气候问题上的合作，尤其是在“亚太清洁发展和气候伙伴计划”中，通过多边合

^① 《中美两国政府宣布成立中美清洁能源联合研究中心》，中国政府网，2009年7月17日，http://www.gov.cn/gzdt/2009-07/17/content_1367726.htm。

^② 《中美草签关于加强能源、气候变化和环境方面合作的谅解备忘录》，新华网，2009年7月29日，http://news.xinhuanet.com/world/2009-07/29/content_11788861.htm。

^③ 《中美元首气候变化联合声明》，载《人民日报》2015年9月26日，第3版。

作满足各国日益增长的能源需求并应对温室气体排放、能源安全等方面的挑战；中美还在全球环境基金（Global Environment Fund, GEF）下开展了形式多样的应对气候变化的合作。^①

（二）推动中美气候合作的主要因素

自 2009 年以后，中美在气候领域的合作出现了较大的变化，双方积极寻求更多的合作空间和机会。中美在气候变化和能源合作领域已建立了双渠道（双边和多边）、多层次（中央政府、地方、城市、企业以及非政府组织）、跨领域（减缓、适应、资金、技术等）的合作模式。这主要受到以下因素的影响。

首先，国际趋势的影响。自其创立以来，政府间气候变化专门委员会（IPCC）陆续发布五次评估报告，反复强调气候变化是正在发生的事实，并且会对人类社会造成重大威胁，人类使用化石能源导致的温室气体排放是造成气候变化的主要原因，因此国际社会应该积极行动起来，通过减排、减缓和适应等协同努力，共同应对气候变化带来的挑战。此外，自 1995 年以来气候大会年年召开，使人们对气候问题的关注度越来越高。欧盟一直以来在气候问题上发挥着领导作用，并率先垂范，在应对气候变化中积极作为，这对中美两个世界主要经济体和排放大国而言也构成一种压力。中美两国不断被推到应对气候变化的前沿，为双方开展合作奠定了基础。

其次，中美两国合作意愿增强。就美国而言，自上任以来，奥巴马总统不仅多次在公开场合强调气候变化的客观存在、人为因素对气候变化产生的重要影响，因此主张积极应对该问题；而且还组建了“亲气候”的相关决策圈，包括国务卿约翰·克里（John Kerry）、国家安全事务助理托马斯·多尼隆（Thomas Donilon）、美国气候大使托德·斯特恩（Todd Stern）以及美国进步中心主要领导人约翰·波德斯塔（John Podesta）等，他们对奥巴马在气候问题上的内政和外交政策产生了重要影响。此外，面对金融危机造成的冲击，奥巴马希望通过实施“绿色新政”以达到应对气候变化、实现能源独立、促进经济复苏的多重目标。考虑到中国在全球气候治理中不可替代的

^① 石红莲：《低碳经济时代中美气候与能源合作》，武汉大学博士学位论文，2010年，第69-72页。

地位，以及中国巨大的清洁能源市场规模，^① 奥巴马政府更有动力来积极推进中美气候与能源合作。

在中国方面，认知障碍的消除推动了中美气候合作。中国对气候变化问题的认识经历了一个发展变化的过程：在 2009 年之前，绿色、低碳、环保等并未成为流行词汇，气候变化“阴谋论”甚至一度流行，中国在全球气候谈判中的反应，尤其是对美国的态度一度相当僵化。^② 但在 2009 年哥本哈根大会之后，中国决策层逐渐认识到气候变化已演变成为国际社会关注的热点和重点话题，中国若在此问题上无所作为，不仅自身面临潜在威胁，而且还会产生不良的国际影响，不利于营造和平发展的外部环境，也与中国积极建设负责任大国形象背道而驰。此外，国内日益严峻的空气污染问题，在转型压力下实现“转方式、调结构、促发展”与应对气候变化是相适应的，与美国开展气候合作实际上可以产生协同效应，因此政府逐渐决定要在该问题上奋发有为。正如习近平主席所指出的，中国在这个问题上不是“别人要我们做”，而是“我们自己要做”。^③

最后，中美双方稳定发展的民间交流为气候合作奠定基础。中美既有的一些机制在应对气候问题上焕发了新的活力，尤其是很多美国的环保组织在推动中美双方气候合作发挥了重要影响。例如美国环保基金会副主席、“总量控制与交易”（Cap and Trade）理论的主要创建者丹·杜德克（Dan Dudek）对中国在应对气候变化领域具有长期的跟踪研究，并积极推动中国相关的环境和气候变化的立法与政策制定，这无疑对促进中美气候合作具有相当程度的推动作用。^④

^① 竺彩华、杨媚：《中美清洁能源合作现状及发展前景》，载《国际经济合作》2012年第7期，第17-23页。

^② Zhihong Zhang, “The Forces behind China’s Climate Change Policy: Interests, Sovereignty and Prestige,” in Paul G. Harris, ed., *Global Warming and East Asia: The Domestic and International Politics of Climate Change*, New York: Routledge, 2003, pp. 78-79.

^③ 《习近平谈绿色发展：不是别人要求，而是中国必须这样做》，新华网，2015年11月7日，<http://news.sina.com.cn/o/2015-11-07/doc-ifxknivr4270885.shtml>。

^④ Judy Stoeven Davies, “Our Man in China: On the Road to Stabilizing Global Climate,” Special Report Prepared for EDF Members, (New York: Environmental Defense Fund, Winter 2016), <http://support.edf.org/site/DocServer?docID=421>, pp. 1-2.

二、中美气候合作对巴黎气候大会的影响

回顾历届联合国气候大会的进程，从 1992 年的《联合国气候变化框架公约》（以下简称“公约”）到《京都议定书》、巴厘路线图、《哥本哈根协议》、德班增强行动平台等，再到巴黎气候峰会的召开，都是分歧与共识、矛盾与妥协共存。2015 年巴黎气候大会是全球应对气候变化的重要节点，旨在确定 2020 年后国际社会气候治理的模式。如何照顾各方关切，达到公平有效、合理可行的谈判结果是巴黎气候大会的初衷。其重点和难点在于如何解读和运用“共同但有区别的责任”原则，协调不同国家间的矛盾与分歧，促使各方携手合作。

中美作为当今世界最大的两个经济体和温室气体排放国，两国的温室气体排放量约占全球的 42%；^① 同时，中美两国也分别是发展中国家和发达国家的最主要代表。如果中美之间无法达成妥协，那么全球气候治理的有效合作将更加难产。

然而，中美之间在气候合作中也存在诸多矛盾和冲突，这不仅对双边气候合作产生了负面影响，而且一定程度上也影响了全球气候治理的发展进程。双方的冲突集中体现在理念分歧与利益竞争上。中国强调国际气候合作应该重视公平正义，像美国这样的发达国家由于历史累计排放量巨大，而且经济技术能力超强，因此应该采取积极行动应对气候变化，并在资金、技术方面给予发展中国家援助以帮助它们应对气候变化；而美国则认为，全球气候治理如果不能做到所有排放主体的“全覆盖、齐参与”（尤其是包括中国等发展中大国的参与），那么美国减排行动的效果将大打折扣，而且应对气候变化有损美国经济和就业，削弱美国的竞争力，因此在行动上相当消极。

实际上，奥巴马之前的三任总统都曾以减排为主的应对措施会损害美国经济和就业而拒绝实施有效的应对政策。由于缺乏有效的政策限制，在 1992 年到 2000 年期间，美国的实际排放增加了 12%，这使《京都议定书》的目

^① 参见世界银行相关统计数据，<http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT/countries>。

标更加难以实现。^① 即便如此,美国一方面仍拒不履行发达国家应承担的义务,另一方面还对发展中国家应对气候变化的行动提出各种要求,例如“三可”(可报告、可核查、可测算)标准的提出。在哥本哈根气候大会上,美国和西方发达国家不希望其温室气体减排受到国际法律的约束,美国更是将《公约》及其《京都议定书》所确立的“共同但有区别的原则”称为横亘在发达国家和发展中国家之间的、必须予以推倒的“柏林墙”。^② 双方如何协调这些矛盾和分歧,是实现中美气候合作的关键。

令人鼓舞的是,在哥本哈根气候大会之后,中美对加强双边气候合作有了更深的认识。如前所述,自2009年以来双边气候合作在各种因素的推动下迈上了新的台阶。因此,在巴黎大会召开前的历次“准备会”上,中美积极参与,充分沟通,加深理解,增进互信。尽管矛盾依旧存在,但双方均努力通过外交沟通与协作积极化解矛盾:首先是在2010年坎昆会议的灵活工作,并最终签订了《坎昆协议》;在2011年德班会议上,制定了一个未来四年的谈判框架;2012年和2013年分别在多哈和华沙会议上取得了小幅进展;2014年利马会议上中美双方所做的积极努力受到了普遍称赞。尽管双方在诸如“共同但有区别的责任”的解读和落实、资金与技术等方面分歧仍存,但共识逐渐扩大,合作意愿不断增强,双方领导人的意志力和行动力愈加增强,采取的合作举措对巴黎气候大会的顺利召开和《巴黎协定》的签订发挥了不可替代的作用。

首先,中美两国于2014年11月共同发表了《中美气候变化联合声明》。声明指出:两国明确了各自在2020年后应对气候变化的行动,认识到这些行动是向低碳经济转型长期努力的组成部分,并考虑到2℃全球温升目标。美国计划于2025年实现在2005年基础上减排26%—28%的全经济范围减排目标,并将努力减排28%。中国计划在2030年左右二氧化碳排放达到峰值且将努力早日达峰,并计划到2030年非化石能源占一次能源消费比重提高

^① Bob Sussman, “The U.S. Finds Its Voice on Climate Change after Two Decades of Failed Diplomacy,” Brookings, November 24, 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2015/11/24-us-voice-climate-change-after-failed-diplomacy-sussman>.

^② 薄燕:《中美在全球气候变化治理中的合作与分歧》,载《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2016年第1期,第17-27页。

到 20%左右。双方均计划继续努力并随时间而提高减排力度。^①

虽然涉及气候合作的联合声明早已存在，如 2009 年 11 月和 2011 年 1 月签署的《中美联合声明》、2013 年 4 月签署的《中美气候变化联合声明》等。但 2014 年的联合声明具有重要意义。它清晰地表明，“中美气候变化合作在合作思维与合作政策上都发生了重大变化，它将大力推动双方国内向绿色经济和低碳发展转型的进程，有助于将应对气候变化打造成为中美新型大国关系的新亮点，也有利于 2015 年巴黎气候谈判的成功进行和全球气候治理的良性发展，更有利于展现中美两国的大国责任和担当以及全球领导力。”^② 国家发改委副主任谢振华指出：这展示了两国加强行动应对气候变化的信心和决心，使中美气候变化合作成为新型大国关系的亮点，同时推动了全球应对气候变化多边进程，为 2014 年的联合国利马气候大会取得成功发挥了特殊的关键作用。^③ 美国气候变化特使托德·斯特恩指出，两国在气候问题上有共识，也有争执，但双方都在迈步向前。联合声明证明了双方有能力，有意愿开展建设性合作，共同应对气候变化的挑战，双方在该问题上的合作，有力推动了双边关系的发展，也向全世界证明了两国能够共同解决难题。^④

其次，2015 年 9 月，在习近平主席访问美国期间，两国发表《中美元首气候变化联合声明》，主要包括三部分内容：巴黎协议共同愿景、中美国内气候行动以及双边和多边的气候合作。^⑤ 该声明也引发了国内外的广泛关注，联合国秘书长潘基文通过发言人发表声明称，“赞赏中美两国各自旨在应对气候变化将采取的重要步骤，认为此举有助于 2015 年在巴黎达成一个普遍的、有意义的协议，进一步显示出世界最大的两个经济体未来向低碳转

^① 《中美气候变化联合声明》，新华网，2014 年 11 月 12 日，http://news.xinhuanet.com/2014-11/12/c_1113221744.htm。

^② 张海滨：《〈中美气候变化联合声明〉凸显四大亮点》，新华网，2014 年 11 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-11/15/c_127211732.htm。

^③ 解振华：《中美气候变化合作将是习主席访美重点和亮点》，新华网，2015 年 9 月 16 日，http://news.xinhuanet.com/tech/2015-09/16/c_1116580876.htm。

^④ 解振华：《中美气候合作“非常成功”》，新华网，2015 年 6 月 23 日，http://news.xinhuanet.com/2015-06/23/c_1115692317.htm。

^⑤ 《中美元首气候变化联合声明》。

型的共同认知”。^①

美国《外交政策》杂志刊文指出，此次中美合作将使质疑气候变化的美国共和党人更难以利用中国作为挡箭牌指责奥巴马的环境政策。这是因为中国此次直接将其行动时间化和数字化，这将直接削弱共和党人的批判。中国提出在 2017 年建立全国性的碳排放交易机制，并出资 200 亿元人民币（约 31 亿美元）建立南南合作基金，支持南方国家应对气候变化。在资金问题上，环保组织认为这是国际气候政治中的“分水岭”。另外，麻省理工大学斯隆管理学院全球经济和管理团队的副教授、中国能源和气候项目主任瓦莱丽·卡普拉斯（Valerie Karplus）表示，中国建立碳排放交易市场也会给美国在内的其他国家增加压力，“这使美国重新思考运用碳交易这一市场机制进行减排”^②。欧盟委员会气候专员米格尔·阿里亚斯·卡涅特（Miguel Arias Canete）针对中美气候声明指出，这是应对气候变化的重要一步，尽管距离一个雄心勃勃的协议之路还很遥远，但增加了达成协议的机会。^③

从上述两份具有递进关系的声明文本看，作为世界两大排放国，中美的联合声明至少传递出三大重要信号：其一，从管控分歧到达成共识，中美两国正在为全球树立典范。全球气候变化的挑战需要各国携手合作，任何逃避和推卸责任都无助于气候问题的解决。其二，缓解或消除全球气候变化的重大威胁不仅需要实际的资金投入，还要有极大的政治决心。气候问题迟迟未能取得进展，关键在于筹资困难，落后国家需要外部资金来适应气候变化。同时，减排需要对原有经济发展模式进行调整和限制，难免会造成经济社会的不适应，一些企业和地方必须做出面临损失的艰难决定。其三，解决气候变化问题需要依靠市场和技术的力量。联合声明中提到，重大技术进步在向绿色低碳、气候适应型和可持续发展转型中的关键作用，中国计划在

^① 《潘基文赞中美元首气候变化联合声明》，新华网，2015 年 9 月 27 日，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-09/27/c_134664116.htm。

^② 《全球各国冲刺巴黎协议 中美气候合作成为亮点》，新浪网，2015 年 9 月 29 日，<http://finance.sina.com.cn/world/20150929/020923373222.shtml>。

^③ 《中美气候合作再升级 中国将为南南合作出资 31 亿美元》，载《21 世纪经济报道》，2015 年 9 月 26 日，<http://m.21jingji.com/article/20150926/herald/199b8a872636f5f595f42bdd444e8d33.html>。

2017 年启动全国碳排放交易体系，将覆盖钢铁、电力、化工、建材、造纸和有色金属等重点行业，这无疑将为减排注入源源不断的动力。^①

中美在气候问题上的争端与分歧从未消失过，双方也一度经历了看似“不可调和”的矛盾期，但最终实现了合作共赢，当然离不开双方共同努力。中国在这个问题上表现出的灵活和务实尤其值得称赞。例如，在发展中国家和发达国家的责任区分问题上，中国从最初坚持自己作为发展中国家的一员，坚决要求发达国家履行责任和义务后才采取行动，转变为自己主动要求应对气候变化，与发达国家合作，甚至在发达国家没有完全落实对发展中国家资金支持的情况下，自愿出资帮助其他发展中国家应对气候变化，在短期内实现上述转变的确非常值得肯定。相比之下，虽然奥巴马政府的气候外交与其前任相比有所进步，但是在全球气候治理的一些核心议题上，美国并未做出多少妥协，而是借助其自身实力和影响力促使全球气候治理不断朝着它所期待的方向发展。

总之，中美在气候问题上的分歧不少，但是共识更多，中美气候合作对推动巴黎气候大会的顺利召开和《巴黎协定》的签订具有重要作用。哥伦比亚大学地球研究所所长杰弗里·萨克斯（Jeffrey Sachs）指出，对于巴黎气候大会的顺利召开和《巴黎协定》的签订，三位政治家应该受到表扬：中国国家主席习近平领导他的国家务实地走向低碳的未来、美国总统奥巴马顶住本国石油利益集团的压力和共和党的反对、法国总统奥朗德积极地筹划和承办此次会议。^②

三、《巴黎协定》后的中美气候合作

《巴黎协定》要在排放量占全球 55% 的至少 55 个缔约方批准之后才可正式生效，综合各种因素来看，新协议生效的可能性很大。当前，对该协定

^① 《中美气候合作释放重要信号》，人民网，2015 年 9 月 28 日，<http://opinion.people.com.cn/n/2015/0928/c1003-27641767.html>。

^② 杰弗里·萨克斯：《巴黎气候协定贵在执行》，金融时报中文网，2015 年 12 月 15 日，<http://www.ftchinese.com/story/001065279>。

的评价褒贬不一,各有道理。^①就中美气候合作而言,重点还在于双边国内的努力和实践,以及在此基础上对双边气候合作的理解和推动。巴黎气候大会的召开以及协定的出台,对中美在新形势下推进气候合作产生一定影响。

首先,《巴黎协定》抛弃了原有的“自上而下”的治理模式,采取以“自下而上”为主、“自上而下”为辅的新模式,全球气候治理趋向于一种松散约束机制下的“各自为政”状态。欧盟在全球气候治理进程中的领导力和影响力大不如前。欧盟原来主张的航海、航空等领域的减排问题在巴黎气候大会上根本没有被提及,是欧盟领导力下降的明确体现。同时,由于面临乌克兰危机引发的地缘政治紧张、希腊债务危机引发的经济困难、恐怖主义袭击引发的新一轮反恐重任、持续的难民涌入引发的社会治理困难以及内部分歧导致的自身领导力危机,^②欧盟在全球气候治理方面明显有心无力。巴黎气候大会及《巴黎协定》为未来世界各国进入低碳社会描绘了前景,其成功的一个关键尺度是看它在多大程度上能推动和改善各国完成其提出的“国家自主决定贡献”(Intended Nationally Determined Contributions, INDCs),如何确保各国履行各自提交的自主贡献方案。美国和欧盟由于自身政治原因未能制定富有雄心的目标,而且还有很多温室气体排放大国如印度尚未制定相关的政策。“即使是德国这样的在世界上倾力打造新能源转型的国家,它提出的2020年气候目标也很难实现”^③。中美在这样的形势下,如何在自身努力的基础上,通过双边合作来实现各自的国家自主贡献对于《巴黎协定》的成功实践具有重要影响。

其次,对美国而言,尽管应对气候变化存在很多不确定性,但也确有一些有利因素促进中美气候合作。这主要包括:其一,美国各界对《巴黎协定》的评价良好,^④美国气候特使斯特恩指出,该协定甚至“远超预期”^①,因

^① “James Hansen, Father of Climate Change Awareness, Calls Paris Talks ‘a Fraud,’” *The Guardian*, December 12, 2015, <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/12/james-hansen-climate-change-paris-talks-fraud>.

^② 中国社会科学院欧洲研究所所长黄平研究员在2015年11月相关学术研讨会上的讲话。

^③ Sören Amelang and Kerstine Appunn, “Energiewende Climate Targets in ‘Serious Danger’-Government Advisor,” *Clean Energy Wire*, November 18, 2015, <https://www.cleanenergywire.org/news/energiewende-climate-targets-serious-danger-govt-advisors>.

^④ 《中美各界关于巴黎气候变化协定的评论》,全球环境研究所,2015年12月25日,

此国会通过协定的可能性较大。尤其是考虑到美国是《公约》的成员国，早已颁布实施了《清洁空气法案》，而且奥巴马总统在气候变化问题上一直持积极态度，美国国会可能在 2016 年 4 月通过该协定。^② 这将有利于中美双方在该协定的制度框架下开展有效合作。

其二，美国的次国家行为体在应对气候变化领域的积极行动，并取得显著效果，未来中美在次国家行为体方面的合作也将对双边气候合作产生积极影响。在美国，尽管各州行动受到联邦立法以及宏观政策的影响，但它们仍然在气候变化问题上拥有广泛的自主权，通过发挥地方的特长、运用地方的权限来影响国家气候政策，有些影响甚至超越美国本土而对全球气候治理产生重要作用。^③ 2015 年 9 月 15 日，第一届中美气候智慧型/低碳城市峰会在洛杉矶开幕，这有力推动中美两国绿色低碳发展最佳实践的经验交流和气候变化领域的合作，为建立中美新型大国关系、推动两国可持续发展、应对全球气候变化作出积极贡献。^④ 未来这一趋势有望继续得到发展和加强。

其三，目前美国经济复苏较为顺利、就业形势有所好转，为应对气候问题提供了较为稳定的经济环境。

其四，从国会立法的角度看，将近 100 个旨在应对气候变化的法案已经被引入美国第 114 届（2015/2016 年）国会中，其中 70% 的法案都支持气候行动。随着气候议题在美国本土和国际社会的日渐升温，美国两党在政治极化背景下仍然拥有某种程度的共识，在气候问题上的“水火不容”之势将有所缓和，两党对能源效率立法的支持就体现了这种趋势。目前共和党已认识

<http://www.geichina.org/index.php?controller=News&action=View&nid=303>。

^① Fred Dews and Shawn Dhar, “U.S. Climate Envoy Todd Stern on What We Accomplished at Paris Climate Conference (COP21),” Brookings, December 18, 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2015/12/18-todd-stern-accomplishments-paris-climate-talks>.

^② Gwynne Tarasaka and Ben Bovarnick, “The Authority for U.S Participation in the Paris Climate Change Agreement,” Center for American Progress, July 7, 2015, <https://www.americanprogress.org/issues/green/report/2015/07/07/116690/the-authority-for-u-s-participation-in-the-paris-climate-agreement/>.

^③ 有关这一点的讨论，可参见潘亚玲：《美国气候外交中的地方参与》，载《美国研究》2015 年第 5 期，第 74-90 页。

^④ 《首届中美气候智慧型/低碳城市峰会在洛杉矶举行》，中国新闻网，2015 年 9 月 16 日，<http://www.chinanews.com/gn/2015/09-16/7525991.shtml>。

到，持续反对气候变化将会失去部分选民支持，因此开始有所转变。^①

其五，民意基础不断壮大。2015年10月，美国一项有关国家能源和环境的调查报告显示，自2008年以来，美国国内首次有至少70%的民众认为，在过去40年中存在确切证据表明全球正在变暖；这一数据仅次于自2008年秋季调查以来的最高值（72%）。对气候变化持怀疑态度的人数大幅减少，只有16%的成年人认为气候变暖的证据不足，比2008年降低了1%。56%的共和党人相信有确凿证据证明全球正在变暖，比2014年的47%有了较大幅度增长；民主党人在该问题上的比例为79%，独立党派为69%。^②

当然，对于中美气候合作也存在一些不利因素，这主要包括：其一，政党极化导致两党在气候问题上的共识难以达成，政治极化、利益分裂、立法难产、行政无力、司法反复等问题使美国的气候与能源政策深陷困境。2016年2月，美国29个州上诉奥巴马的清洁电力计划违宪，法院目前的判决是暂时中止执行该计划。^③ 这使清洁电力计划陷入前途未卜的境地，而这是奥巴马政府应对气候变化的最主要行动。

其二，国际油气资源价格下降导致对新能源研发的动力不足，美国民众的奢侈型消费习惯更难以改变。根据《纽约时报》报道，受到油价下跌、经济复苏、就业好转等因素的影响，人们对高耗油的皮卡以及运动型轿车的需求增长到新的水平，仅2015年就达到了破纪录的1750万辆。^④

其三，从美国总统选举的角度看，目前希拉里·克林顿（Hillary Clinton）和伯尼·桑德斯（Bernie Sanders）是民主党阵营中最具实力问鼎总统宝座的候选人，他们在气候变化问题上与现任总统奥巴马的主张差异不大，如果其

^① Fred Dews, "Climate Change Did not Used to be a Polarized Issue in the U.S.," Brookings, November 19, 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/brookings-now/posts/2015/11/climate-change-did-not-used-to-be-polarized-issue>.

^② Christopher Borick, Barry G.Rade, and Sarah B.Mills, "Acceptance of Global Warming among Americans Reaches Highest Level since 2008—A Report from the National Survey on Energy and Environment," *Issues in Energy and Environmental Policy*, No. 25, October 2015, <http://closup.umich.edu/files/ieep-nsee-2015-fall-climate-belief.pdf>.

^③ "U.S. Supreme Court Puts Obama's Clean Power Plan on Hold," *Global Times*, February 10, 2016, <http://www.globaltimes.cn/content/967960.shtml>.

^④ Bill Vlasic, "Pickups and SUVs Lead Way to a Record Year for Automakers," *New York Times*, January 5, 2016, http://www.nytimes.com/2016/01/06/business/pickups-and-suvs-lead-way-to-a-record-year-for-automakers.html?_r=0.

竞选成功，美国现行的国内气候政策和行动将有望得以延续和更新，美国在全球气候治理中的作用和影响将更趋积极。与此相反，共和党的所有总统候选人几乎都是气候变化的“怀疑论者”，他们都否认全球气候变化的客观存在，质疑人类在其中造成的影响，反对现行的有关应对气候变化的政策和行动，即使在少数承认气候变化且人类应该对该问题负责的共和党人中，多数人也对目前奥巴马政府采取的应对措施持反对意见。^① 如果共和党在 2016 年总统大选中获胜，难免会采取一些与奥巴马政府气候政策针锋相对的举措，而且美国在全球气候外交中的态度很有可能会重回以往的消极应对，重蹈小布什执政后对克林顿政府时期环境气候政策改弦更张的覆辙。

再次，从中国方面来看，巴黎气候大会的顺利召开和《巴黎协定》的通过都离不开中国的积极贡献，中美联合行动推动双方在巴黎大会前提交了国家自主决定贡献文件，双方的落实行动将是未来中美合作的重点和难点。一方面，中国需要认识到美国在应对气候变化方面的积极因素，并主动使其为我所用，如加强双边的地方性交流与合作，推动落实更多的具体项目和内容。可以积极筹划即将于 2016 年在北京举行的第二届中美智慧型/低碳城市峰会，提高中方的议题设置能力，并对美国部分机构提出的加强中美气候保险领域的合作给予积极回应，^② 同时要在美国国内对非二氧化碳温室气体排放的管理等问题上有所准备。

另一方面，在气候合作问题上，中国要与美国实现一定程度的“脱钩”。中国要对美国目前存在的不利于双边气候合作的形势发展有所了解和研判，不能因美国放慢步伐甚至倒退而影响自身既定的方针政策。在应对气候变化问题上，如何实现与美国一定程度的“脱钩”，真正做到“不是别人要我们做，而是我们自己要做”，既需要战略定力，又需要强有力的治理能力，在政策制定和实施过程中，更需要谨慎权衡各种利益关系。

^① Dana Nuccitelli, “Republicans have Become the Party of Climate Supervillains,” *The Guardian*, September 14, 2015, <http://www.theguardian.com/environment/climate-consensus-97-per-cent/2015/sep/14/republicans-are-becoming-the-party-of-climate-supervillains>.

^② Pete Ogden, Ben Bovarnick, and Yangshengjing (Ub) Qiu, “Climate-Related Risk Insurance: A New Opportunity for U.S.-China Collaboration,” Center for American Progress, September 25, 2015, <https://www.americanprogress.org/issues/green/news/2015/10/14/123060/climate-related-risk-insurance-a-new-opportunity-for-u-s-china-collaboration/>.

第三方面，继续加强两国地方间的合作。亚洲协会研究报告认为，在环境问题上，联邦政府和中央的合作并非最佳方式，地方的合作更为高效，因其与当地商界有直接联系，更加了解地方经济。尽管中美两国在 2014 年 11 月达成了新的双边承诺来应对碳排放问题，但仍未达成意义重大、有法律约束力的应对气候变化的国际行动协议，而地方政府及其自愿建立伙伴关系的能力是任何全球气候变化补救措施中日益重要的一个组成部分。该报告还认为，加利福尼亚州是与中国进行环保合作的最佳伙伴。^①

鉴于制度差异，中美双方在应对气候变化上有着不同的比较优势。美国历来擅长提出具体的细节，但欠缺对整体的把握能力；而中国擅长绘制宏观的蓝图，但成功落实能力有待加强。不同于美国的制度安排，从某种程度上看，中国具有集中力量办大事的特色和优势。如中国统一碳市场的规划和安排，在其建设和运营中需要谨慎处理，学习美国的市场化运营经验非常必要。

当然，就《巴黎协定》本身而言，由于它是一个自愿体系，因此在后续的落实方面还将面临不少问题。对于中美两国来说，很多常规性的争端很难通过该协定得以解决，双边关系中相互信任的缺失也将一如既往地中美气候合作形成制约。早在 2009 年，李侃如（Kenneth G. Lieberthal）在对外关系委员会上作证时就指出，中美双方采取现实可行的方法来积极合作以减少温室气体排放十分重要，双方在清洁能源领域有很大的合作空间，且有益于双方的利益实现。这些合作需要基于双方对彼此所存在的问题、采取的行动、担忧、能力和目标都有理性的认识和相互信任的关系；目前，这种信任并不存在。^②

除此之外，中美在协定中的很多方面也存在矛盾和竞争，核心是对“共同但有区别的责任”原则的理解与运用上。这个是老生常谈的问题，但可能有新的表现，涉及如减缓、适应、资金、损失损害等方面的合作与竞争。尤其在非常关键的资金问题上，巴黎气候大会只提出一个非常模糊的提法，呼

^① 《至关重要的合作伙伴关系：加利福尼亚州与中国携手发展清洁能源和应对气候变化》，亚洲协会特别报告，2014 年，http://asiasociety.org/files/VitalPartnership_CHS_lo.pdf。

^② Kenneth G. Lieberthal, “Challenges and Opportunities for U.S-China Cooperation on Climate Change,” Brookings, June 4, 2009, <http://www.brookings.edu/research/testimony/2009/06/04-china-lieberthal>.

吁发达国家为发展中国家提供资金援助以应对气候变化，但缺乏具体内容要求。^①同时，《巴黎协定》关于2020年后的出资规划缺乏透明度和可预测性，包括中国在内的发展中国家希望将更多的资金用于适应气候变化，这一要求也没有得到体现。发达国家不愿单独出资，要求中国、韩国、新加坡和富裕的中东石油出口国等作出贡献。协议规定：“发达国家应该对发展中国家提供资金援助……鼓励其他各方在自愿基础上提供支持”。由此可见，《巴黎协定》对如何提供充足而可预见的气候资金帮助发展中国家应对气候变化的影响，以及如何兑现向清洁能源的过渡均没有明确规定。^②因此中美两国在该领域的竞争将会持续。

四、对中国参与全球治理的启示

崛起的中国已成为目前全球治理中的重要成员，在很多领域具有不可替代的重要性。美国作为当今世界的唯一超级大国，在全球治理中拥有巨大的影响力，并在很多问题上拥有绝对的领导力，任何事关全球的事务若离开美国的积极参与和支持，都很难取得成功，气候变化就是其中一例。气候问题涉及各国的经济发展和环境安全，事关全人类的命运和福祉，中美在该领域的合作具有超越双边关系的全球性影响。众所周知，中美关系存在一些结构性矛盾，双方如何在约束条件下实现具体议题的合作效果最优化，恐怕是未来处理中美关系的重点。

回顾中美在气候问题上的合作，可为中国参与全球治理提供如下几点启示：第一，在处理诸如气候变化等事关全人类福祉的问题上，中美两国决策层需要立足高远，具备高瞻远瞩的战略思维和胸怀天下的赤子情怀，才有可能推进合作。对气候变化的应对，涉及政治、经济、科技、伦理等多个领域，

^① Timmons Roberts and Romain Weikmans, “The Unfinished Agenda of the Paris Climate Talks: Finance to the Global South,” Brookings, December 22, 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2015/12/22-cop21-unfinished-agenda-finance-global-south-roberts-weikmans>.

^② Timmons Roberts, “In Paris, the United Nations Delivered,” Brookings, December 13, 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2015/12/13-cop21-un-transform-society-away-fossil-fuels-roberts>.

需要处理的具体问题千头万绪，因此需要有全局观和全球意识。竞争和冲突是国际关系的常有之事，如果竞争双方都锱铢必较，对于某一具体问题固执己见，那么很难期待切实的合作和真正的进步。

第二，中国自身的定位问题，即如何做到“名正言顺”。目前，越来越多的全球性问题需要中国的参与才能实现有效治理，中国在各种问题上的担当和付出应该与自身的身份和地位相符。崛起中大国、发展中国家、社会主义国家、转型国家、深受儒家思想影响的巨型文明体等，这些定位都从不同侧面反映了当下的中国，但它们均不能准确概括“复杂中国”的全貌，这种状况不可避免地为我们的对外交往和参与全球治理带来矛盾，也格外考验中国的智慧和能力。

中美气候合作对此有着重要启示：双方在身份定位上存在一个“移动的边界”，如何智慧地设置这一边界，做到“执两端、守中庸”，既维护中国作为发展中国家的权益，同时在发展中国家中发挥引领作用，维护全球治理的公平正义；同时又承担起经济大国的担当和责任，积极与美国合作，并避免被外界误读为“中美共治”。这既需要理论上的创新与开拓，也需要实践中的谈判能力和艺术。值得注意的是，“尽管地缘政治和国际经济、资源环境格局发生了变化，但必须清醒地认识到，在话语体系和综合实力上，中国不具备引领地位，即使将来拥有这种地位，中国也不会谋求霸权，与人为善，构建包容、和谐的世界新秩序”^①。

第三，利他性行为的重要性和必要性。中国要成为一个负责任的大国，赢得国际社会的尊重，必须拥有利他主义的胸怀和担当。中国最近几年在气候问题上采取的一系列积极行动，不仅在国内取得了显著的成效，而且也受到了国际社会的普遍好评。例如，中国已经成为世界节能和利用新能源、可再生能源第一大国。在国际舞台上，中国一方面通过二十国集团（G20）、金砖国家（BRICS）、亚太经济合作组织（APEC）等国际组织或机制，以及中美、中欧、中法对话等平台，推动全球气候治理进程；另一方面，中国以身作则加大对较不发达国家和小岛国的资金与技术输出力度，建立中国气

^① 王谋、潘家华：《国际气候谈判新格局与中国的定位问题探讨》，载《中国人口、资源与环境》2014年第4期，第1-5页。

候变化南南合作基金，帮助发展中国家提升应对气候变化的能力。^① 中国出资建立南南合作基金不仅道义上必要，也符合利益需要。从道义上讲，中国发展壮大后，积极帮助更加贫穷落后的国家和人民，是一个负责任大国的具体体现。从逻辑上讲，没有一个国家可以在完全实现“独善其身”后，才能“兼济天下”，因为自身的问题总是无法穷尽。从利益上讲，通过实施对外援助，在解决受援国现实问题的同时，中国也可以树立良好的国际形象，为在相关地区开展全方位外交奠定良好基础，长远看有利于实现自身利益。

第四，重视地方合作的重要性。美国政治制度的设计使联邦政府只在有限的范围和格局内进行统治，州和地方政府在具体事务上拥有很大的决策权，在美国，“一切政治都是地方政治”，因此要及时掌握和了解美国地方政府在相关问题上的做法，并寻找合作契机。美国很多州的经济规模堪比一些世界大国，中国很多省市的人口规模也非常可观，因此加强双方地方层面的合作与交流对推动更高层的合作具有示范和基础作用。

第五，要提高双边议题性合作的“鲁棒性”（Robustness）^②。中国积极参与全球气候治理，势必要与美国进行合作与竞争，然而当双边关系因为一些问题，如南海问题、朝鲜核问题引发的半岛紧张、网络问题等，陷入所谓的“修昔底德陷阱”时，如何确保中美能够在正常轨道上继续开展健康有效的合作。2009年以来中美气候合作提供了有益的启示和参考。可以说，气候变化作为中美关系中的重要“议题性合作”，其“鲁棒性”较强，在中美双边关系面临考验的背景下，依然能够保持稳定，这不仅有利于双边关系的健康发展，也是未来全球治理发展的一大福音。

[收稿日期：2016-02-12]

[修回日期：2016-03-01]

[责任编辑：樊文光]

^① 《中国全球治理十大成就》，载《新华月报》2016年1月20日。

^② “鲁棒性”是计算机用语，指整个系统的健壮性，指的是在异常和危险情况下计算机系统生存的关键。例如计算机软件在输入错误、网络过载或者恶意攻击下是否能够不死机，不崩溃。这里主要指双边关系的稳定性和健壮性。