

中美在全球气候变化治理中的合作与分歧

薄 燕

(复旦大学国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

摘 要: 中国和美国是参与全球气候变化治理的关键国家,两国在气候变化领域的关系状态是怎样的?如何看待和理解这种关系?本文通过分析提出,中美自2009年以来加强了在气候变化领域的相互协作,具体表现在:合作意愿不断提升、合作内容更加广泛、合作渠道更加多元、合作成效日益凸显。随着2015年联合国巴黎气候变化大会的临近,中美已有的气候合作将对该次会议达成新的全球气候协议发挥重要的推动作用。与此同时,中美对于2015年全球气候协议的分歧也是明显的,主要体现在新协议的原则、规则和法律性质等方面。中美在责任和能力等方面的认知差异是导致双方产生分歧的重要原因。这需要通过加强对话磋商加以管控。

关键词: 中国; 美国; 全球气候变化治理; 2015年全球气候协议

DOI:10.13806/j.cnki.issn 1008-7095.2016.01.002

气候变化是2015年全球治理议程上最引人注目的问题之一。按照《联合国气候变化框架公约》(以下简称“公约”)下的既定谈判议程,2015年年底在巴黎举行的公约第21次缔约方大会上将达成一项新的全球气候协议,并计划不迟于2020年生效。当前“公约”下的多边气候谈判都围绕着这个目标进行。在由190多个国家参与的联合国多边气候谈判中,中国与美国是两个关键的国家。这是因为两国是当今世界上最大的温室气体排放国,其温室气体排放量约占全球总排放量的42%^①,承担着应对气候变化的重大责任;同时,中国和美国是世界上两个最大的经济体,在世界经济、政治格局以及全球气候谈判格局中具有类似的地位和层级,能够对全球气候变化治理的进程和结果产生重大的影响。总的来说,虽然欧盟对全球气候变化治理发挥了重要的领导作用,但是中美的相对权力地位自2009年以来得到了提高,作用逐渐增强,并注定影响到今年年底的巴黎气候会议的进程和结果。

在上述大多边背景下,气候变化也是中美双边关系的重要互动领域。在这一领域,两国总的来说采取了比以前更加积极的、互相协作的态势。气候变化不仅成为中美首脑会晤中具有持续重要性的议题,中美在气候变化问题上政策协调与对话的制度化水平不断提高,具体的合作领域不断扩展,并取得了实际的成效。这些合作行动不仅有助于两国以可持续的方式实现增长和发展,在减少温室气体排放的同时促进经济发展和创造就业,双方合作应对气候变化的具体行动也成为中美双边关系的重要内容与崭新支柱。在中美建设新型大国关系的背景之下,气候

收稿日期:2015-10-08

基金项目:中国清洁发展机制基金赠款项目(2013020)、2014年度上海市浦江人才计划(14PJC003)、2012年上海市哲学社会科学规划课题(2012BGJ003)

作者简介:薄 燕,复旦大学国际关系与公共事务学院教授。

① 数据来源 World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT/countries>.

变化问题在双边关系议程上的重要性也提高了。

然而,虽然中美两国在应对气候变化问题上具有共同利益并进行了积极的合作,但是中美在这个领域仍存在明显的分歧,尤其是在达成一个什么样的2015年全球气候协议方面。这实际上反映了中美在参与全球气候变化治理的多边进程中对责任与能力等具体问题的不同认知和建设国际气候制度的不同的利益诉求。限于篇幅,本文将主要归纳分析中美政府层面在联合国气候变化谈判中的合作与分歧,并对如何看待和理解这种合作与分歧进行了分析,对如何管控分歧,推动合作提出了建议。

一、中美在全球气候变化治理中的合作

在全球气候变化治理的大背景下,尤其是自2009年以来,中美在气候变化问题上的合作呈现出具体的特点和趋势,这包括:合作意愿不断提升、合作内容更加广泛、合作渠道更加多元、合作成效日益凸显。

第一,双方的合作意愿不断提升。

联合国气候变化谈判开始于20世纪90年代初,但一直到2007年之前,中美在这个多边谈判中的双边关系是竞争性大于合作性,尤其是小布什政府在日本进程中视中国为气候变化问题上的战略竞争者。这种状况在小布什政府执政后期逐步发生改变。小布什当时虽然仍强调中国的参与不可或缺,但他进一步认识到中美在这个问题上存在着共同利益。小布什还多次公开表示:在应对气候变化问题上,美中两国应联手做一些事情,让其他国家知道两国政府在严肃认真地对待该问题。^②与此同时,随着发展中大国的温室气体限排问题提上联合国多边气候谈判的议程,中国也面临着巨大的国际压力。在这样的背景下,双方更加看重对方在联合国气候变化谈判中的重要地位,在气候变化问题上的合作意愿不断提升。气候变化逐渐成为双边首脑会晤时具有持续性重要性的议题。2007年6月和9月,时任中国国家主席胡锦涛与美国总统小布什会晤时,气候变化就成为重要的议题之一。这种势头在奥巴马政府执政后得到强化。奥巴马总统就职后明确表示,希望显著推进中美双方特别是在气候变化和环境方面的合作。与此同时,中国注意到了美国政府在应对气候变化问题上的态度转变及采取的一系列积极措施,认为中美双方就气候变化问题加强对话与合作,有利于两国关系发展,也有利于国际社会应对气候变化的合作与行动。在上述共识下,奥巴马总统与中国国家主席胡锦涛于2009年—2012年举行的十二次双边会晤中,气候变化几乎是每次会晤的重要议题之一。

中国国家主席习近平上任后,与奥巴马总统于2013年6月、9月以及2014年3月、2014年11月的四次会晤中都强调了双方在气候变化、能源与环境方面开展对话和务实合作。2015年9月,习近平主席在华盛顿同美国总统奥巴马举行的新一次双边会晤中,气候变化仍然是一个重要的议题,为此,双方还发表了《中美元首气候变化联合声明》,表明双方同意扩大双边务实合作,加强在多边谈判中协调,共同推动巴黎气候变化大会取得重要成果。^③

第二,双方的合作内容更加广泛。

中美在气候变化领域的合作内容日益广泛,主要包括:

首先,双方不断强化气候政策对话,对话内容主要包括联合国气候变化谈判和各自国内的气候政策等相关问题。

双方注重就联合国气候变化谈判的立场加强沟通,致力于共同推动多边谈判取得积极成

^② 张利军著:《中美关于应对气候变化的协商与合作》,北京:世界知识出版社,2008年,第36—37页。

^③ 《中美元首气候变化联合声明》,《人民日报》2015-9-26(3)。

果。这在2009年的哥本哈根气候变化会议上曾经达到一个高潮。^④在这次会议上,美国与包括中国在内的“基础四国”对《哥本哈根协议》的达成发挥了首要的作用。虽然该协议并没有得到缔约方大会通过,但是它作为一份政治协议对此后的联合国气候变化谈判发挥了重大的指导作用。哥本哈根会议后,虽然中美之间存在分歧,但是中美都积极谋求与对方的对话与合作,双方针对多边气候变化谈判和国际气候制度建设的沟通和磋商不断加强。正是由于会前的积极对话和磋商并调整了谈判策略,中美有力地推动了坎昆会议最终达成协议。总的来说,中美在联合国气候变化谈判中采取了更加积极的、合作的态势。

2011年德班气候变化会议后,中美双方都认识到达成一项有力和有效的2020年后气候协议的紧迫性以及双方对谈判做出建设性贡献的重要性。为此,由美国气候变化特使托德·斯特恩和中国气候变化事务特别代表解振华牵头,双方在中美气候变化工作组下保持频繁的沟通,举行了多次双边会见,通过密集双边磋商来强化和深化关于2020年后协议各方面的政策对话。^⑤这些强化政策对话有助于双方分享各自2020年后温室气体减排计划的相关信息,同时也促成了2014年11月中美成功发表联合声明。双方在2015年6月中美战略与经济对话前夕又召开了一次强化政策对话,并决定利用双边和国际会议召开后续会议,为巴黎达成成功的全球气候协议做准备。^⑥在2014年11月发布的《中美气候变化联合声明》中,两国元首表示“将携手与其他国家一道努力,以便在2015年联合国巴黎气候大会上达成在公约下适用于所有缔约方的一项议定书、其他法律文书或具有法律效力的议定成果。”双方在该声明中宣布了两国各自2020年后应对气候变化行动,希望宣布的目标“能够为全球气候谈判注入动力,并带动其他国家也一道尽快并最好是2015年第一季度提出有力度的行动目标。”两国元首还决定在2015年“紧密合作,解决妨碍巴黎会议达成一项成功的全球气候协议的重大问题。”^⑦

中美还进行了“公约”谈判关于森林和土地利用议题的政策对话。该倡议的首次对话在“公约”附属科技咨询机构(SBSTA)的林业相关议题中进行。为了增进对各自立场的理解并促进谈判,双方谈判代表就具体议题交流了意见。^⑧

双方也加强了关于各自国内气候政策的对话。举办了一系列双边会议讨论国内气候变化政策,包括于2014年7月8日举行的强化政策对话。2015年,双方还建立了新的国内政策对话,就各自国内行动进行信息交流。前两次国内政策对话已分别在2015年5月和6月召开。^⑨

其次,中美在气候变化领域进行了具体、务实的合作。

通过行动倡议的方式,中美在气候变化领域的具体合作已经覆盖主要经济部门的8个合作领域。中美之间首批五个合作领域包括:“载重汽车和其他汽车减排”、“智能电网”、“碳捕集、利用和封存”、“建筑和工业能效”、“温室气体数据收集和管理”。2014年新增三个合作领域包括:“气候变化和林业”、“气候智慧型/低碳城市”、“工业锅炉效率和燃料转换”。^⑩

其中,中美两国通过大规模一体化示范项目,共同促进碳捕集和封存(CCS)以及碳捕集、利用和封存(CCUS)在两国的实施。美国能源部和中国国家发展和改革委员会于2014年4月在北京主办了CCUS研讨会。研讨会后,能源部和中国国家发改委共同选定了四个项目。这四个CCUS项目利用二氧化碳提高原油采收率(CO₂-EOR)和其他有益用途,以及在可能的地质条件

④ 参见薄燕:《全球气候变化治理中的中美欧三角关系》,上海:上海人民出版社,2012年,第200—204页。

⑤ 《中美气候变化工作组提交第六轮中美战略与经济对话的报告》,2014年7月9日。

⑥ 《中美气候变化工作组提交第七轮中美战略与经济对话的报告执行摘要》,2015年6月23日。

⑦ 《中美气候变化联合声明》,2014年11月。

⑧ 《中美气候变化工作组提交第七轮中美战略与经济对话的报告执行摘要》,2015年6月23日。

⑨ 《第七轮中美战略与经济对话达成127项成果(清单)》http://m.gmw.cn/2015-06/26/content_16090478_3.htm

⑩ 《中美气候变化工作组提交第七轮中美战略与经济对话的报告》,2015年6月23日。

下实现在深盐水层的封存。^⑪

此外,中美还在温室气体数据收集和管理方面进行具体的合作。收集全面且准确的温室气体数据,是有效的气候变化政策的基础。截至2014年底,中国已公布了覆盖14个重点行业的温室气体核算指南草案。在中美气候工作组温室气体数据倡议行动之下,美国通过2014年的一系列能力建设活动和实地调研为中国上述多份指南草案提供了技术指导,提供技术专长和支持以帮助中国提高收集和管理温室气体数据的能力。^⑫此外,美国和中国还在改进关键领域的监测、报告方法和使用采集的信息等方面进行通力合作。美国的油气数据报告规则是中方在2014年发布油气温室气体排放核算方法学草案之前所参考的重要经验之一。^⑬

第三,中美的合作渠道和参与主体更加多元。

中美在气候变化问题上的合作渠道具有多元化的特点。从层次上,既包括多边层次的合作,也包括双边层次的合作;既有国家层次上的合作,也有次国家层次上的合作。在多边层次上,既有在公约缔约方会议这种大多边框架下的合作,也有公约外的合作平台和框架。例如中国参与了美国倡导建立的“亚太清洁发展和气候伙伴计划”、“主要经济体能源与气候变化会议”、清洁能源部长级会议等多边国际气候机制。中美双方还约定“将加强在二十国集团、《蒙特利尔议定书》、国际民航组织、国际海事组织、世界贸易组织、清洁能源部长会议等作为对公约补充的有关场合开展对话合作,推进气候变化相关问题”。^⑭

中美在双边层次上的合作,其制度化水平不断提高。自2009年以来,中美建立了气候变化方面政策对话的制度安排:一是中美气候变化工作组。该工作组于2013年中美战略与经济对话(S&ED)举行之前建立,旨在为中美战略与经济对话做准备,总结梳理气候变化现有合作情况和通过适当的部长级渠道加强合作的潜在机会,并确定具体合作行动的新领域。工作组已在推动两国开展具体合作、增进互信方面起到了重要作用,成为促进建设性中美气候变化对话合作的首要机制。二是中美清洁能源联合研究中心。该中心成立于2009年7月15日,旨在促进中美两国的科学家和工程师在清洁能源技术领域开展联合研究,为两国相关单位参与双边能源科技合作提供平台和支持。三是能源与环境十年合作框架。中美在2008年第四次中美战略经济对话(SED)期间签署了“中美能源和环境十年合作框架”。该框架配合中美战略与经济对话,通过定期对话和具体项目,发挥协同作用。其确立合作的七个重点领域包括:清洁的大气、清洁的水、清洁和高效的交通、清洁高效和有保障的电力、能效、湿地保护以及保护地/自然保护区。这些合作开启了中美两国在政府最高层面加强能源环境合作的大门。^⑮上述工作组机制与清洁能源研究中心、能源与环境十年合作框架相辅相成。这些制度化安排表明中美两国合作共同应对全球气候挑战的承诺比任何时候更有力度。

在次国家层次上,中美双方“认同并赞赏省、州、市在应对气候变化、支持落实国家行动、加速向低碳宜居社会长期转型中的关键作用”并进行的具体的合作。^⑯其中,中美气候变化工作组的气候智慧型/低碳城市倡议在2014年11月启动。在之后的几个月中,双边定期开展交流,发

⑪ 这四个合作项目包括:1. 延长石油公司、西弗吉尼亚大学怀俄明大学及美国公司;2. 中国石油化工股份有限公司胜利油田分公司、中石化石油工程建设有限公司、斯伦贝谢和肯塔基大学;3. 山西国际能源集团(SIEG)、空气产品公司和西弗吉尼亚大学;4. 中国华能集团清洁能源研究院(CERI)和顶峰电力集团。这些项目对证明CCS/CCUS的技术和商业可行性至关重要,并将加速相关市场的出现和广泛的部署。

⑫⑬ 《中美气候变化工作组提交第七轮中美战略与经济对话的报告》,2015年6月23日。

⑭ 《中美元首气候变化联合声明》,《人民日报》2015-9-26(3)。

⑮ 《中美能源和环境十年合作框架:共创绿色未来之路:十年合作框架下中美能源和环境合作——2008—2018》, <http://tyf.ndrc.gov.cn/>。

⑯ 《中美元首气候变化联合声明》,《人民日报》2015-9-26(3)。

展此倡议并正式达成一个两轨执行计划。在第一轨下,首届中美气候智慧型/低碳城市峰会于2015年9月在洛杉矶开幕。会议通过了《中美气候领导宣言》。在该宣言中,来自中国和美国省、州、市、郡的省长、州长、市长和郡长,拟在减少碳排放、提高气候适应能力、分享经验、加强双边合作等方面加强行动,包括中国省市发起率先达峰倡议和美国州、郡、市提出中长期温室气体减排目标,引领各自国内应对气候变化行动。^{①⑦}中美双方还强调企业在推动低碳发展中的重要作用。八对两国相关企业和研究机构签署了项目合作文件,致力于在碳捕集、利用和封存、削减氢氟碳化物、城市 and 水泥行业的低碳转型等相关领域开展合作。^{①⑧}

第四,双方的气候合作成效更加凸显。

中美之间在气候变化领域的合作,取得了实质性的成效。双方利用各种平台和机制,充分交换了意见,增进了双方的相互理解,增强了在气候变化领域的政治互信。具体地说,双方更加了解和尊重对方应对气候变化的努力和成就以及积极的政策调整,并认识到两国在基本国情、发展阶段、历史责任和能力大小等方面的显著差别,认为两国应根据各自责任和能力采取应对气候变化的积极行动。

在这种有利的政治基础上,中美经过几年的互动,在气候变化领域取得了制度性的合作成果,稳定了彼此的合作预期。这首先体现在中美双方达成了一系列有关气候变化合作的双边协议,包括《能源和环境十年合作框架》(2008年6月)、《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)、《中美联合声明》(2009年11月)、《中美联合声明》(2011年1月)、《中美气候变化联合声明》(2013年4月)、《气候变化联合声明》(2014年2月)、《中美气候变化联合声明》(2014年11月)、《中美元首气候变化联合声明》(2015年9月)等。这些中美之间达成的政府间协议,确立了中美在气候变化与能源合作领域的基本合作框架,表明了双方基本的政治共识,确立了具体的合作领域,显示了双方气候合作的力度和广度,并启动了持续性的合作努力以及不断确定新行动倡议的进程,使得双方在气候变化问题上的合作空间越来越广阔。

尤其是,中美在奥巴马总统访华期间于2014年11月发表的《中美气候变化联合声明》意义深远。在此声明中,美方承诺2025年在2005年基础上减排26%—28%。中方承诺2030年左右二氧化碳排放达到峰值,2030年非化石能源占一次能源消费比重升至20%。这个声明的签署具有重要的双边和多边意义。从双边上来说,它使中美共同宣布了各自2020年后的减排目标,稳定了两个最大的温室气体排放国减排合作行动的预期,并标志着两国在减缓路径上的趋同。该声明的签署使得中美的减排合作更具实质性,也在全球多边层次上产生了广泛的积极影响。这个联合声明还指出2015年协议将“体现共同但有区别的责任和各自能力原则”(以下简称“共区原则”)。这可以理解为双方在“共区原则”问题上达成一定的政治妥协和谅解,从而向多边气候谈判进程发出了一个非常积极的信号。

二、中美在全球气候变化治理中的分歧

中美在全球气候变化治理中的分歧主要围绕着国际气候机制的建设及其基本要素展开,其表现是对全球减排责任的分摊原则与规则存在分歧,其实质是对未来发展空间和竞争力的争夺。随着巴黎气候变化会议的临近,中美之间的分歧也日益清晰,这既是中美过去二十多年参与联合国气候变化谈判的分歧的延续,也出现了新的变化。具体地说,包括以下三个方面:

第一,对公约原则尤其是“共区原则”的分歧。

于1992年达成并于1994年生效的《联合国气候变化框架公约》阐明了国际气候变化治理机

^{①⑦} 参见《首届中美气候智慧型/低碳城市峰会中美气候领导宣言》,2015年9月15日。

^{①⑧} 《中美气候变化工作组提交第六轮中美战略与经济对话的报告》,2014年7月9日。

制的最终目标和指导原则。其中“公平”和“共同但有区别的责任和各自能力原则”是公约第3.1条加以规定的。该原则的确立是20世纪90年代早期发达国家和发展中国家两大阵营妥协的结果,反映了当时国际社会试图同时解决“环境治理”与“经济发展”的议题。

随着国际经济政治发展和排放格局的演变,美国在2007年12月的巴厘岛气候变化会议后,对“共同但有区别的责任和各自能力”原则(以下简称“共区原则”)作出了新的解释:第一,主要的发展中国家应与发达国家采取一致行动;第二,应根据经济规模、排放水平、能源利用程度将发展中国家进行分类,并据此确定各自责任;第三,谈判必须考虑发展中的小国或最不发达国家的责任与那些比较大的、发展较快的发展中国家的责任是不同的。^①小布什政府执政时期的这种试图重构“共区”原则的做法在奥巴马政府时期得到继续。

对于2015年全球气候协议,美国虽然也认为该协议应该体现公约的原则,尤其是“共区”原则,但是美国主张应该对“共区原则”在该协议中的涵义(meaning)进行动态的解读并以新的方式适用它。在联合国多哈气候变化谈判会议中,美国提出达成新的国际气候协议需要满足两个关键条件:(1)该协议应该适用于所有国家;(2)协议应该对富国和穷国分摊不同的责任,要比《京都议定书》更好地代表真实的世界。为此,美国强调对国家之间不同责任的区分需要建立在对世界各国国力的实际的、适用的和真实的考虑基础之上。^②

美国在关于2015年气候协议要素的提案中表明:“毫无疑问它们(《公约》原则,包括但不限于“共区原则”)在公约下的将来活动中会继续得到适用。问题在于当我们考虑到2020年之后的时期和更远的时期,它们尤其是“共区原则”的含义应该是什么。我们的观点是,基于包括国家情况、发展水平,减缓机会和能力等方面的一系列因素,所有缔约方的国家努力行动将是有区别的。”^③与之相联系,对公约将缔约方区分为附件一和非附件一的分类法,美国认为这样的二分法也许适用于1992年的世界,但是它对于2020年后的世界来说明显是不理性的或者不可行的。美国提出,各国温室气体排放和经济发展情况的巨大和动态的变化,使得这种分类和区别对待的方法难以维持和站不住脚,因此美国不主张在新协议中继续采取这样的二分法。

相比之下,中国认为德班平台的谈判进程和结果应该完全依照“公约”原则,尤其是“公平原则”和“共区原则”进行。与之相联系,中国强调“公约的附件在2020年后应该继续发挥重大作用并得到适用”。中国认为,原有的“公约”对缔约方区分为附件一和非附件一国家的分类法仍然是适合的,并应该在新协议中得到适用,即发达国家应该承担减排温室气体的首要责任。^④中国在新近公布的立场文件指出:“2015年协议谈判在公约下进行,以公约原则为指导,旨在进一步加强公约的全面、有效和持续实施,以实现公约的目标。谈判的结果应遵循共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则,充分考虑发达国家和发展中国家间不同的历史责任、国情、发展阶段和能力,全面平衡体现减缓、适应、资金、技术开发和转让、能力建设、行动和支持的透明度各个要素。”^⑤

可以看出,虽然中美已经通过发表联合国声明表明双方“致力于达成富有雄心的2015年协议,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”,但是中美对于2015年协

^① White House Statement by the Press Secretary, <http://www.whitehouse.gov/news/release/2007/12/20071215-1>.

^② IISD: Summary of The Doha Climate Change Conference, in *Earth Negotiations Bulletin*, 2012, 12(567), <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12567e.pdf>.

^③ U. S. Submission on Elements of the 2015 Agreement, <http://unfccc.int/bodies/awg/items/7398.php>.

^④ IISD: Summary of the Doha Climate Change Conference, in *Earth Negotiations Bulletin*, 2012, 12(567), <http://www.iisd.ca/vol12/enb12567e.html>.

^⑤ 《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》, 2015年6月。

议如何具体体现和适用“共区”原则尚没有达成共识。事实上,在2014年11月声明发布不久于当年12月举行的联合国利马气候变化会议中,中美对于“共区原则”的分歧仍然十分明显,并且一度使得最后阶段的谈判陷入僵局。

第二,对全球气候治理机制具体规则的分歧。

全球气候变化治理机制的规则包括为国家规定的应对气候变化的具体行动标准,从内容上看包括减缓责任的分摊、透明度、适应、资金、技术等方面。美中之间的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应该按照原有的适用方式体现“共区原则”。

在减缓规则方面,中美之间的分歧早在京都进程中就显而易见。《京都议定书》按照“共区原则”确立了发达国家和发展中国家减缓行动“不对称承诺”的规则,规定了具有约束力的减排目标和时间表。但美国以发展中大国没有承担类似的减排义务为由退出该议定书,意味着美国与包括中国在内的其他缔约方在这个方面存在根本分歧。虽然在2012年的联合国气候变化多哈会议上,缔约方决定议定书延长至第二承诺期,但美国仍然处在该议定书之外。

对于可能达成的2015年气候协议,虽然中美双方认为应以“恰当方式”在协议相关要素中体现“有区别”^{②④},但是对于如何体现这种“有区别”,中美的分歧仍然十分明显。例如,对于2015年气候协议的减缓规则,美国提出的主要因素包括:(1)要求新协议的缔约方遵循同一种进度表,以反映它对全球限制或者减少温室气体排放行动的贡献。(2)每个缔约方应该提供帮助理解进度表的信息。每个缔约方自主决定的贡献不仅是具体的,还应该是清楚的。协议缔约方应该提供相同类型的信息,以适用于所提交的国家最终自主决定的贡献。(3)每个缔约方应该定期报告其执行其时间表的进展。报告应该依照统一的、有一定灵活性的体系。(4)应该设有具体条款来规定核算的特定方面,并且该条款应该是适用于所有缔约方的。(5)协议应该规定审查缔约方执行进度表的情况。审查应该以单一的体系为基础,并以能力和国情为基础进行恰当的区分等。^{②⑤}可以看出,在减缓规则这个核心问题上,美国实际上主张中国等发展中大国,遵守与发达国家一致的、共同的规则,强调所有国家的自主减排贡献应该是可以量化的、清晰的和可核算的;在审查方面虽然有所区别,但所有国家应该依循统一的体系。这实际上是强化共同责任,淡化有区别的责任。

相比之下,在减缓方面,中国认同“2015年协议应明确各缔约方按照公约要求,制定和实施2020—2030年减少或控制温室气体排放的计划和措施,推动减缓领域的国际合作”。但是中国强调发达国家与发展中国家的减排承诺必须根据“共区原则”加以区别:“发达国家根据其历史责任,承诺到2030年有力度的全经济范围绝对量减排目标。发展中国家在可持续发展框架下,在发达国家资金、技术和能力建设支持下,采取多样化的强化减缓行动。”^{②⑥}在行动和支持的透明度方面,中国认为2015年协议应明确各缔约方按照公约要求和有关缔约方会议决定,增加各方强化行动的透明度。但是中国仍然强调在发达国家与发展中国家之间适用“共区原则”,即“发达国家根据公约要求及京都议定书相关规则,通过现有的报告和审评体系,增加其减排行动的透明度,明确增强发达国家提供资金、技术和能力建设支持透明度及相关审评的规则。发展中国家在发达国家资金、技术和能力建设支持下,通过现有的透明度安排,以非侵入性、非惩罚性、尊重国家主权的方式,增加其强化行动透明度。”^{②⑦}事实上,在2015年6月份的波恩谈判中,中国

②④ 《中美元首气候变化联合声明》,《人民日报》2015-9-26-3。

②⑤ U. S. Submission on Elements of the 2015 Agreement, <http://unfccc.int/bodies/awg/items/7398.php>.

②⑥ 《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》,2015年6月。

②⑦ 《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》,2015年6月。

主张在文本中使用“有区别的承诺/贡献”的术语,而美国倾向于使用“承诺/贡献/行动”。^{②⑧}在透明度方面,美国主张通过“点名谴责”的方式敦促各国削减排放,但是中国反对“点名谴责”的方式。中国认为应该通过识别履约存在的差距,分享最佳实践和通过合作来进行。^{②⑨}

第三,对2015年全球气候协议法律形式的分歧。

中美都希望巴黎气候变化会议能够达成协议。但是与欧盟致力于达成一个以规则为基础的、具有法律约束力、普遍参与的、全新的气候协议的立场相比,中美的立场则更为灵活。

在协议的法律形式方面,中国明确提出:“2015年协议应是一项具有法律约束力的公约实施协议,可以采用核心协议加缔约方会议决定的形式,减缓、适应、资金、技术开发和转让、能力建设、行动和支持的透明度等要素应在核心协议中平衡体现,相关技术细节和程序规则可由缔约方会议决定加以明确。发达国家和发展中国家的国家自主贡献可在巴黎会议成果中以适当形式分别列出。”^{③①}

美国则寻求一种“雄心勃勃的、包容性的、灵活性的”^{③②}全新的2015年协议。对于该协议的法律形式,美国认为2015协议的某些特定因素应该具有国际法律约束力,包括缔约方按照时间表维持某种具体承诺,提供澄清信息,报告履行情况,遵循核算条款,履行情况接受其他缔约方的审查等。然而,对美国来说,一个关键的问题是自主决定的减排贡献应该具有怎样的法律性质。对此,美国提供了三种方案:一是使国家自主贡献具有国际法律约束力;二是国家自主贡献在国际层次上不具有法律约束力;三是融合第二种方案与下面的方法,即强调国内措施的重要性及其国内的法律效力(如法律、规章等),而这些国内措施支撑了缔约方的国际贡献。美国认为,要想在三种方案中加以取舍,就需要看哪一种方案能够推动实现雄心勃勃的目标,认真的国内履行和广泛的参与以及协议的长久性。^{③③}

可以看出,美国强调2015年协议的广泛性和普遍性,强调发展中大国的减排行为应该具有面临与发达国家相同性质的法律约束,同时美国对于2015年协议的法律形式持有非常灵活的立场,这也反映了它在未来的谈判中将具有很大的回旋余地和空间。但是毫无疑问,与中国相比,美国更强调所有国家的自主减排贡献应该具有统一的法律性质,但是淡化适应、资金、技术开发和转让、能力建设等要素的法律性质。同时,对美国来说,有法律约束力的国际条约必须获得参议院三分之二多数通过,才能对美国产生约束力。因此,为了绕开这一要求,美国的谈判代表更现实的选择是朝着推动达成一项混合协议的方向努力。

三、如何理解中美在气候变化领域的合作与分歧

从前面的分析可以得出一个初步的判断,即中美在气候变化领域的合作已经达至比较高的水平,并且合作大于分歧。中美在气候变化领域日益广泛的合作内容、更加多元的合作层次和渠道以及日益凸显的合作成效首先取决于中美日益强烈的合作意愿。中美近些年来在气候变化问题领域合作意愿的提升,一方面基于双方对应对气候变化问题的共同利益的认识加深。气候变化具有现实和现在的巨大负面影响,会引起气温升高、极端天气事件增加、海平

②⑧ IISD: Summary of the Bonn Climate Change Conference, in *Earth Negotiations Bulletin*, 14 June 2015, 12(638), <http://www.iisd.ca/vol12/enb12638e.html>.

②⑨ IISD: Summary of the Bonn Climate Change Conference, in *Earth Negotiations Bulletin*, 6 September 2015, 12(644), <http://www.iisd.ca/vol12/enb12644e.html>.

③① 《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》, 2015年6月。

③② Todd D. Stern, “The Shape of a New International Climate Agreement”, Remarks made at Chatham House London, United Kingdom, October 22, 2013. <http://www.state.gov/e/oes/rls/remarks/2013/215720>.

③③ U. S. Submission on Elements of the 2015 Agreement, <http://unfccc.int/bodies/awg/items/7398.php>.

面上升等,中美两国对该问题的严重性及其成因等存在科学和政治共识,并且认为应对气候变化牵涉到国内社会、经济,是复杂的问题,在如何合作应对气候变化方面存在认知基础。其次,中美是世界上最大的能源消耗国,对于石油、煤炭、天然气等一次能源的消耗居世界前列。减少温室气体的排放,有助于中美两国经济的转型和升级,减少对化石能源的依赖。此外,中国和美国是世界上最大的清洁能源投资国,在太阳能、核能、风能等低碳的能源领域,两国都处于世界领先地位,在合作应对气候变化的过程中,这些产业的发展也能为双方带来可观的经济利益。第三,中美在联合国气候变化谈判中面临着相似的压力和处境。一方面,中美是当前世界上最大的年度温室气体排放国。虽然两国在联合国气候变化谈判中的相对权力地位自2009年以来都提高了,但也共同面临着国际社会要求其作出更多实质性承诺和更大减排贡献的压力。在这一方面,中美在某种程度上充当了对方在多边气候谈判中的伙伴,合作应对无疑是一个明智的选择。

此外,中美都希望气候变化成为它们的双边关系的重要互动领域,并发挥对中美双边关系整体的积极推动效应。中国国家主席习近平特使、国务院副总理张高丽2013年9月在会见出席联合国气候峰会的奥巴马总统时说,两国元首就中美构建新型大国关系达成重要共识,中方愿与美方继续共同努力,将应对气候变化打造成为构建中美新型大国关系的一大亮点。奥巴马说,美中关系是21世纪最重要的双边关系。美方高度重视在应对气候变化上与中方加强合作,希望继续在各个方面取得进展。美国前驻华大使芮效俭则说:“美国和中国都面临着需要在全球变暖问题上采取行动的的压力,而这样做恰好符合两国的以下构想,即扩大合作以努力遏制、并最好逆转两国不断升级的战略对抗。”这些表述反映了双方致力于通过加强气候合作推动双边关系发展的动机。

事实上,中美在气候变化问题上的合作确实对中美建设新型大国关系具有重要意义。气候变化领域已经成为“两国双边关系的新支柱”,为构建中美新型大国关系确立了新的共同利益基础和合作领域,也为双方关系未来良性发展奠定新的可持续基础。相较两国在其他一些领域中存在的分歧,中美两国在应对全球气候变化方面存在更多共识、实现合作的可能性更大,能够赋予中美关系新的内涵和动力。此外,它对中美关系全局也具有积极的推动作用。因此,中美在该领域确立的良好政治互信,将发挥中美关系缓冲带和助推器的作用。

总之,中美在气候变化领域的合作表现出诸多新的特点,它们是中美参与联合国多边气候谈判与寻求双边关系良性发展共同作用的结果。但与此同时,正如上文所示,中美之间在气候变化的联合国谈判中的分歧也非常明显。中美之间之所以出现这种分歧,从直接原因上看,是因为它们对于国家在全球气候变化治理中的责任和能力的评估和判断存在差异。美国认为新兴国家尤其是中国对于气候变化的责任和能力已经发生了足够巨大还将发生更加巨大的变化,因此有必要通过重新解读和适用“共区”原则来推动制定新的规则和建立一个全新的气候机制,改变原有机制“区别对待”发达国家和发展中国家的特征。但它一方面强调新兴国家对于全球气候变化问题的不断增长的责任,另一方面则忽视或者有意地贬低发达国家自身的历史排放责任。因此在2013年的华沙气候变化大会上,当中国和印度表示支持巴西提出的讨论历史责任的参考方法问题时,美、欧盟等发达国家反对讨论这个问题。

与此同时,美国相信,伴随着中国长期快速的经济增长和国际政治地位的提升,中国的能力也发生了巨大的变化。为此,它强调中国已经完全不同其他发展中国家,不应该继续被视为一个发展中国家。美国认定,中国作为一个新兴国家,已经具有更高的能力来做出更多的承诺。尽管中国已经采取了应对气候变化的行动和制定、执行了相关政策,但是美国认为,伴随着中国在气候变化问题上责任和能力的提升,中国应该在国际层次上承担更加雄心勃勃的、与发达国家具有可比性的减缓义务,并且应该在一个新的气候机制下接受相关的透明度

规则的约束。^③

相比之下,中国强调发达国家在排放问题上的历史责任,因为温室气体在大气中的累积是一个长期的历史累计过程,而这是一个基本的科学事实。中国科学家借助最新一代“地球系统模式”,在超级计算机上模拟了1850年至2005年因碳排放引起的气候变化后发现:从碳排放总量上看,发达国家的责任是发展中国家的3倍,但从对气候变暖的贡献上考察,前者责任是后者的两倍。^④根据碳—环境库兹涅茨曲线理论,中美当前的排放水平在性质上也是不同的:中国的排放仍然处在“倒U曲线”的上升阶段(伴随着经济增长和自身发展),而发达国家的排放处在该曲线的下降阶段。^⑤由于发达国家的发展路径在全世界得到复制,中国温室气体排放的增长也是不可避免的。^⑥

从能力方面看,中国认为,自身的发展虽然已经取得了历史性进步,包括经济总量已经跃升到世界第二位,但中国仍然是世界上最大的发展中国家。因为中国经济总量虽大,但除以13亿多人口,人均国内生产总值还排在世界第八十位左右。根据世界银行的标准,中国还有2亿多人口生活在贫困线以下,这差不多相当于法国、德国、英国人口的总和。^⑦

从根本目标上来看,中美的分歧表明,双方都希望全球气候变化治理机制朝着有利于自身利益的方向发生变迁。美国实际上是试图对更多体现发展中国家利益的那部分现存国际机制的安排进行改造,使新兴大国承担更多的国际减排义务,为自身创造更有利的竞争环境。而中国的立场反映了它试图延续这种更多体现发展中国家利益的国际机制的安排,并且担心按照美国偏好进行变迁的国际气候机制会遏制自身的发展空间和损害自身的发展权利。^⑧

在全球气候变化治理领域,尤其是在联合国气候变化谈判中,中美之间的合作大于分歧。本文主要从中美政府层面对这种合作与分歧做了归纳,并分析了其原因,但今后仍需更多关照两国国内政治经济的力量发展对两国气候政策转变的影响。

在当前的大背景下,虽然2015年气候协议最终的谈判结果取决于190多个国家的大多边进程,但是中美的双边关系和谈判策略仍然至关重要。中美在多边气候变化谈判中应该做到“不冲突、不对抗”,确认各自和对方的政策立场和底线,避免公开指责对方,为国际气候谈判的推进创造良好氛围。这是最低层次的目标。同时中美应该在多边外交场合相互尊重各自的立场,并努力做到合作共赢,对2015年全球气候协议具体规则要素加强协调,找到“各方虽不完全满意但都能接受的”立场集合,共同推动2015年全球气候协议的达成。在双边层次上,中美应该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。中美还应该继续加强国内温室气体减排方面的合作。中美作为世界上最大的可再生能源投资和发展国,实际上已经从众多的清洁能源相互投资和伙伴关系中获益匪浅,但在新能源汽车、智能电网、碳捕集、利用和封存、洁净煤技术、温室气体排放数据的收集和管理、工业和建筑节能与能效等领域仍需扎实推动以取得实际成果,在页岩气、核电、可再生能源、低碳环保技术等方面仍存有很大的合作空间。鉴于当前的大多边气候谈判背景以及中美在其中所处的特殊地位,中美

③ 参见薄燕、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。

④ 张懿:《150年碳排放“细账”首次算清》,载《文汇报》2014—9—8。

⑤ J. Ang, CO₂ emissions, energy consumption, and output in France, *Energy Policy*, 2007, 35: 4772—4778.

⑥ WenQuan, Warsaw is about to begin negotiations for a new global climate agreement. *Outlook News Weekly* October 28, 2013, <http://www.chinanews.com/gn/2013/10-28/5430491.shtml>.

⑦ 习近平在布鲁日欧洲学院的演讲,2014年4月1日,布鲁日。http://www.china.org.cn/chinese/2014-04/04/content_32005938.htm.

⑧ 参见薄燕、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。

应进一步强化双边的气候变化政策对话,交流各自 2020 年后控制温室气体排放计划的有关信息。此外,中美还可以通过合作研究,进一步明确气候变化、雾霾与健康之间的关系,通过各自、共同实行有益于健康的气候计划来减少排放,来赢取各自国内更多的支持。

Convergence and Divergence of China and the US in Global Climate Governance

BO Yan

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University,
Shanghai 200433, China)

Abstract: China and the United States are two key players in global climate governance. An analysis of their relations in global climate governance is of great significance both for global multilateral negotiations and their overall bilateral relations. The two sides have strengthened their cooperation on climate change since 2009 in terms of increasing willingness, broader scale, more diverse mechanisms and higher effectiveness. With UN Paris Climate Conference approaching, the Sino-US cooperation on climate change will inject much momentum to the multilateral process of reaching an ambitious agreement in 2015. However, there are also sharp divergences between China and the US on the 2015 agreement in terms of the principles, rules and legal form. These divergences might become prominent in the Paris Conference and need to be addressed at a bilateral level.

Key words: China; the US; global climate governance; 2015 climate agreement

(责任编辑 刘晓荣)