气候外交将成为中美战略合作新增长点

周绍雪

（中共中央党校 国际战略研究所，北京 100091）

[摘要] 近年来，国际上召开了一系列与气候变化有关的会议，使气候问题成为国际关系中举足轻重的议题之一。在中美关系中，气候外交合作成为高层对话的重点诉求并被纳入中美战略对话的框架。美国奥巴马政府改弦更张，把气候外交作为其国家战略的优先考虑之列。中国政府也认识到气候外交的战略意义，无论面对国内形势还是国际压力，气候外交都不可回避。对中美气候外交现状进行分析，可以看到两国在气候外交领域的共识与分歧。通过对化解分歧的展望，两国有希望扩大共识，实现战略合作，使气候外交成为中美关系的新增长点。

[关键词] 气候外交；中美关系；战略合作

[中图分类号] D822 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3489(2010)06-0037-06

中国和美国，作为最大的发展中国家和最大的发达国家，两国的温室气体排放量占据了全球总量的四成。近年来，无论是政界还是学界，中国同美国对国际事务进行交流和谈判过的程中，总免不了提及气候变化问题，应对气候变化成为了中美关系中最具战略意义和长远影响的议题之一。气候变暖，使去年年底的哥本哈根气候变化大会上，全球各国的最高层政治家史无前例地为此聚首。今年五月下旬召开的中美第二轮战略与经济对话，美国气候变化特使斯特恩与中国气候变化问题首席谈判代表解振华会面，在气候变化问题上，两国的共识与分歧再次成为中美战略合作框架内的重要议题。

一、气候外交成为中美战略关系新热点

早在奥巴马政府上台之前，美国多家智库就为新政府准备好了加强中美能源和气候变化合作的路线图。例如，中美关系亚洲协会和皮尤全球气候变化中心的报告《美中能源与气候变化合作路线图》，[1] 美国能源部部长朱棣文在任命前参加了该报告的起草，还有美国布鲁金斯学会发表的《克服中美气候变化合作的障碍》。[2] 这些报告认为，能源和气候变化领域将成为中美关系中的新亮点，提出加强双边合作应对气候变化的具体领域和关键技术，如清洁煤技术、可再生能源、碳捕获和贮存技术（CCS）等，并建议召开有关清洁能源的中美峰会。

从中美两国的外交实践中可以看到，气候外交已经被纳入中美战略对话框架。中美能源和气候变化合作始于 20 世纪 70 年代末。近 30 年来，中美在能源和气候变化领域签署了近 40 个双边合作协议。在 2006 年启动的中美战略经济对话，将能源与环境列为六大关键合作领域之一。2008 年 6 月，在

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

第四次战略经济对话期间，又签署了《能源和环境合作十年框架协议》，确定了十年合作起步的五大优先合作领域：电力、清洁水、清洁交通、清洁大气以及森林与湿地保护。2008年12月的第五次对话，将能源效率合作作为第六个领域，并针对这些领域陆续制定了分项目和子项目以及分阶段实施的路线图。2005年美国倡导成立的“亚太清洁发展和气候伙伴计划”和2007年起美国主导召开的“主要经济体能源与气候变化会议”等多边国际气候机制，中国都参与其中。气候外交越来越进入中美战略关系的中心位置。

二、中美气候外交的现状分析

分别就美中两国的外交现状进行剖析，可以看到，无论是美国还是中国，气候外交都已成为其国家战略中不可回避的重大问题。

（一）美国气候外交的战略转型

奥巴马新政府旗帜鲜明地提出了美国要在应对气候变化方面成为全球领导者的一揽子战略方案，与小布什政府外交上的单边主义政策非常不同，在气候变化问题上，奥巴马政府一改美国以往的消极强硬作风，表现出明显的转型态势。

美国气候外交转型有三个背景值得注意。

其一，美国重回务实外交路线。这是在国际金融危机以来，美国综合国力削弱和国际声誉下降之后，美国重新回到多边主义务实轨道的开始。应对气候变化不是一两个国家或国家集团所能胜任的，需要世界各国的合作，需要奉行多边主义。应对气候变化是全球化时代多边外交的新兴领域。然而，小布什政府时期，美国大行单边主义，拒绝签署《京都议定书》，使国际社会应对气候变化的进程受阻，同时也使美国的国际形象受损。美国如今面对着一个变化了的世界，其全球战略必然要发生改变。奥巴马政府上台后，美国在气候变化问题上的态度转变，表现出美国一贯的务实外交理念及美国政府对多边外交的认可。2009年初，副总统拜登前往欧洲参加慕尼黑安全会议，即对布什的单边主义在某种意义上进行了否定，强调了多边外交的重要性。

其二，气候外交服务于国内经济复苏。奥巴马政府的首要任务是应对金融危机，他提出要实施绿色复苏计划，将新能源技术作为创造就业和刺激经济的新增长点。中美就能源与气候变化议题召开战略与经济对话，试图建立“清洁能源和气候变化双边合作伙伴关系”，完善《中美能源和环境十年合作框架》。中国加强节能减排，将创造巨大的清洁能源市场需求，对美国来说无疑是刺激经济复苏的难得机遇。

其三，气候外交推动美国领导力的重塑。美国领导力的重塑具有双重内核，即经济实力的硬核和全球责任的软核。气候外交的背后是美国新一轮经济增长战略的具体实施，特别是与能源战略、绿色科技战略相关联。奥巴马希望能源与绿色科技的战略，可以与互联网为主导的高科技产业曾有过的辉煌相媲美，是美国在新兴战略产业继续保持领先的法宝。美国企业界的有识之士，如通用电气公司（General Electric）董事长杰夫·伊梅尔特（Jeffrey R. Immelt）、GOOGLE董事长施密特（Eric Schmidt）等都积极推动和支持奥巴马把绿色经济新政进行到底，并不断敦促美国政府制定更大力度的刺激政策。同时，气候外交作为“巧实力（Smart Power）”思想的最新试验场，既能帮助美国缓和与欧盟等传统盟友的关系，重塑美国的全球领导形象；又能促进美国硬实力——即经济实力，特别是企业竞争力的极大提升。

（二）气候外交对中国的战略意义

当前形势下，气候外交在中国整体外交战略中地位凸显。从以下两方面可以看出气候外交的战略意义：

首先，气候外交是中国在国际社会树立负责任大国形象的重要步骤。中国的发展，已经无法回避怎样承担区域和世界范围内责任的问题。世界需要中国对全球问题做出更多的贡献，在全球金融危机、联合国改革、非洲、气候变化等问题上，世界需要中国扮演新的全球角色。面临诸多的国际和国内的压力，中国需要寻求一条基于本国国情的可持续

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

发展道路，不仅要成为全球经济的动力，也必须为保护人类的共同资源做出贡献，提供国际公共产品，树立负责任的大国形象。

其次，气候外交关系到中国的可持续发展。近些年来，外部世界对中国经济奇迹交口称赞，许多西方学者声称，中国将成为新的超级大国，从而对美国和西方社会构成威胁，比如前一段甚嚣尘上的G2集团说。如果不是仅仅盯着GDP规模和增速这个单一的数量指标，而是关注中国整体的均衡发展情况，看到中国经济增长方式的脆弱性、国家软实力、安全环境等方面的问题，就可能得出一些不同的结论。王缉思教授在比较中日美的未来发展时指出，“在可持续发展趋势方面中日美三国遇到的不同挑战，折射出三国各自所处的发展阶段、国内社会环境、国际压力的不同，在某种程度上抵消了经济发展速度方面中国对美日两国的优势，以及美国对日本的优势。”[3](P.12) 在清醒地认识中国国情和自身能力的情况下，中国政府坚持气候变化问题是发展问题，必须在可持续发展的框架下来探讨。在中国外交史上，中国基本上都是现有国际规则的接受者，参与气候变化问题谈判可以成为中国尝试参与构建国际制度新框架的重要机会，但作为发展中国家，中国也必须在保障自身发展的前提下，与世界各国探讨气候变化治理问题。

基于上述中美两国在气候外交领域的重要角色，中国既需要面向未来的竞争力和面向世界的气候外交战略，也需要针对中美双边的气候应对策略。事实上，气候外交正成为中国塑造可信赖的负责任大国形象的主要领域之一。

气候外交是影响中美关系发展的一个全新变量。两国的战略利益以及许多具体目标上的共同点与分歧相互交织，使中美气候外交的合作前景中，积极因素和不利因素将始终伴随左右。

（三）中美气候外交的战略共识

首先，两国都面临强大的国际舆论的压力。美中两国作为当今世界上第一和第二大碳排放国，在气候变化上的原则立场和具体举措都成为国际社会关注的焦点。两国碳排放量之和占全球40%之多，使美中不但共同成为左右全球气候变化最关键的国家，也使两国在此问题上的有效合作成为全球控制气候变化的前提和基础，没有美中两国的合作，其他国家在气候变化方面的任何努力都将毫无意义。美国作为最大的发达国家，对世界上其他发达国家有着巨大的影响力，其气候外交政策将对其他发达国家起到风向标的作用。中国是最大的发展中国家，在发展中国家阵营里具有越来越举足轻重的影响力，中国如何应对气候变化问题，也会成为其他发展中国家的主要效仿和参考对象。美中两国目前都面临国际舆论的监督和压力，且国际社会普遍积极看待两国在气候变化领域的合作并对合作前景满怀期待，这将对美中两国气候外交领域的合作起到督促作用。

其次，为应对当下席卷全球的金融危机，两国也有着共同的利益。美国奥巴马政府为摆脱危机，提出实施绿色复苏计划，该计划将新能源技术作为创造就业和刺激经济的新增长点。中国政府为应对全球金融危机，4万亿的政府投资中，节能环保和生态建设是扩大内需的重要领域，中国在实现保增长目标的同时，也必须加强节能减排，并利用这一契机，促进经济结构和产业结构的调整。两国各自应对金融危机的政策，都把节能减排、应对气候变化纳入其中，这也使两国在气候外交领域增加了合作的机会。

再次，中国在清洁能源市场的巨大需求与美国在能源技术领域的先进水平创造了两国在气候外交领域合作的空间。中国的减排，需要优化产业结构，控制高耗能工业发展，减少和控制高耗能产品出口，还需大力发展可再生能源技术，如风力发电、水电，光热发电、光伏发电技术，同时积极推进核电及核能的利用。中国的一系列减排、应对气候变化的措施，使其在能源市场上对美国的需求与美国的先进技术形成了互补的格局。自奥巴马上台后不久，国务卿希拉里与总统气候变化特使托德·斯特恩分别访问中国，都将气候变化与新能源列为主要议题之一。奥巴马任命的华裔能源部长朱棣文也在积极寻求与中国在新能源技术上的合作机会。另

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

外，奥巴马还选择了一贯推行气候政策与研究的哈佛大学肯尼迪政府学院约翰·霍尔德伦教授为白宫新任科学顾问，而霍尔德伦过去十几年间在哈佛大学开展的清洁能源发展项目(STPP)，其中一项最主要的研究就是针对中国清洁能源技术的使用与推广。这一良性的互补格局为美中两国在气候外交领域的合作奠定了较为稳定的基础。

美中两国共同面对的国际舆论压力、中国的能源市场需求与美国的先进能源技术之间的互补性，使两国在应对气候变化上有广阔的合作空间，但由于战略目标和减排相关指标上的分歧，两国在气候外交领域的合作并非易事。美国 2009 年九十月份的《外交》杂志上刊载了一篇文章，题为《哥本哈根不能忽视的真相》，这让我们回忆起 2007 年，美国前副总统戈尔投资并主演了环保领域纪录片《不能忽视的真相》，该片获得奥斯卡最佳纪录片奖，文章题目《哥本哈根不能忽视的真相》带有双关涵义，主要是在为美国应对气候变化的政策辩护。近年来，在历次全球范围内的气候变化会议及谈判中，都没有达成让各方满意的实质性协议，美中两国在气候领域的合作困难大、挑战多，仍有许多障碍需要跨越。

(四) 中美气候外交的分歧

首先，气候变化问题在美中两国各自的发展战略中，所占位置有所不同。奥巴马政府正将能源和气候变化问题上升到国家和国际战略的层面来对待。美国希望新的能源和气候政策能够大大改善美国的国际形象，同时，美国的战略目标也包括在全球能源和气候变化领域掌握话语权，重新成为主导国，并将环境保护和控制气候变化作为继“人权”问题之后美国外交战略新的道德制高点。2009 年上半年，美国数位政要访华。在这些访问中，多数美国政要们都是以气候变化和能源问题作为切入点。美国方面要求中国做“负责任的利益攸关方”，期望中国承担更多的“全球性责任”。中国则认为，当前全球气候变暖的主要责任，应由发达国家的历史排放来承担，在中国的发展战略中，应对气候变化必须在经济持续发展的前提下采取行动。中国作为发展中国家，参与国际合作的优先领域是提高技术和管理水平，保证经济可持续发展。

其次，中美之间战略互信的缺失也会影响中美气候问题上的合作。美中两国曾经都以对方作为自己在气候问题上停滞不前的一个理由。当前这一僵局虽已打破，但美国方面，仍然担心中美气候变化合作会削弱美国企业的国际竞争力，企业迁往中国，会增加美国的失业率，改变美国人奢侈的生活方式，此类担心使贸易保护主义有所抬头，甚至有了欲征收“碳关税”之说；在中国，也有不少舆论认为，美国正在以气候变化问题为借口，遏制捆绑中国，试图阻碍中国的和平发展。双方在合作问题上彼此都怀有戒心，信任度有待增强。在国际关系中，信任关系的强度决定着合作的深度，即“弱信任支持弱合作，强信任则造就强合作”。 信任的“出席”与“缺场”，都决定着交往的质量。信任的“缺场”会使国家关系成为相互猜忌的关系，增加交易成本，使双方利益都受损。应对气候变化，开展气候外交，中美之间的信任亟待加强。

再次，美中两国在气候变化问题中具体减排指标上有较大分歧。美中两国领导人看待气候变化问题的起点有很大不同。对于减排目标，美国屡次要求中国承担与自身发展水平不符的更高的减排指标。美国考虑的是中国目前是世界上最大的温室气体排放国，中国温室气体排放的曲线还在直线上升。而在中国看来，美国历史上累积性温室气体排放比中国大得多，美国人均排放量相当于中国的五倍左右。中国要求发达国家到 2020 年在 1990 年基础上至少减排 40%，而根据美国最近通过的《清洁能源与安全法案》，美国选择 2005 年为基年，到 2012 年减排 3%(相当于在 1990 年基础上增加排放 12%)，到 2020 年减排 17%(相当于在 1990 年基础上减排 4%)，到 2050 年减排 83%(相当于在 1990 年基础上减排 80%) 。[4] 美国制定的这个长期减排目标不仅没有达到中国的预期，而且其能否实现令人怀疑，因为这些目标有可能在其政府更迭后不被承认。

最后，两国在技术、资金和适应方面对彼此有

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

不同的期待。中国要求发达国家更好地履行《联合国气候变化框架公约》规定的义务，向发展中国家优惠转让低碳技术，提供额外的资金援助，并在谈判中提出了一整套加强技术转让机制的建议，提出发达国家每年拿出 GDP 的 0.5%–1.0% 用于帮助发展中国家应对气候变化。而美国等发达国家则淡化政府的作用，强调技术都由私人部门掌握，涉及知识产权问题，技术转让更多应靠商业途径取得，而发展中国家保护知识产权不力是造成技术转让障碍的主要方面。

中美两国在气候外交问题上虽然利益交织、矛盾重重，但两国都认为解决问题的方式是合作，对两国都有利的选择也只有合作，在合作过程中扩大共识、相互妥协、减少摩擦、实现互利是两国的共同目标。

三、气候外交升温将促中美战略关系升级

通过以上分析可以看出，分歧存在，但两国似乎都无后退的空间和愿望，究其原因，是因为跨越分歧，寻求合作是两国理性的、利益最大化的选择。分歧固然严重，但气候变化问题中，两国共同的长远利益和整体利益是一致的，至少是没有重大冲突的，所以中美两国将会在气候外交领域向消除分歧寻求合作的方向迈进，气候外交将成为中美关系的推进剂。

首先，气候外交虽然在中美两国的国家战略中所处地位不同，但两国间并无实质性冲突，气候外交的合作有利于两国在全球战略地位的提升。在美国，气候变化问题是美国意欲引领世界、继续保持其一超独大地位的新领域，美国希望在此问题上仍是世界的主导国，掌握制定规则的权力，可以批评指摘包括中国在内的其他国家应对气候变化的政策。而中国在气候变化问题上坚持自己的主张，坚持认为气候变化是环境问题，更是发展问题。似乎两国矛盾尖锐。但仔细想来，并无严重冲突。就美国欲继续其引领世界、主导国际事务的国家战略来说，中国无意与其争当世界的领头羊，威胁美国的地位。且不论当前中国远没有和美国抗衡的实力，就算未来中国崛起之梦已圆，综合国力堪与美国一争高下的那天，中国特有的哲学和传统文化也不会使中国去称霸世界，这是另一个话题，不多说。总之，气候变化问题在中国的当下和未来，都不会发展到威胁美国主导世界的国家战略的程度。在这一点上，美中的分歧不会造成两国在解决气候变化问题上的对抗。但必须指出的是，要在气候变化领域有所作为，并为两国经济利益发掘最大潜力，仅仅是不对抗或浅层次的合作是不够的。全球气候变暖不等人，两国应对经济危机，要保持就业和经济增长也没有中场休息，时间紧迫，两国需要尽快进行高效、全面和深入的合作。中美两国合作的任何推迟和拖延，都可能使两国人民和整个地球处于危险之中。也就是说，中美在气候外交问题上，只有寻求合作，才会使中美关系进一步和谐，并提高两国在国际上的威信，也避免使两国自身的发展和全球环境问题陷入困境。

其次，籍此气候外交领域的合作，可以使两国的互信得以加强。近年来，随着中美两国高层的频繁接触，互信度有所增强。但由于两国历史、文化、政治制度等方面的差异，互相仍抱有很多猜疑。如果中国和美国在坚持和强调自己立场的同时，表现出对对方境况和选择的充分理解，而不是一味批评指责，更不是互将对方的不作为当作借口，将有助于在观念和情感上建立互信的氛围。信任是不易建立的，需要双方共同的努力，中美两国在尽量理解对方和一定程度上得到对方理解的情况下，在气候外交方面积极行动，互信度会大大提升。比如，要解决两国在减排的具体指标上的分歧，就需要充分理解对方看待气候变化问题上的起点。在彼此充分了解、理解、信任的基础上，减排指标越符合两国对公平的预期，就越能得到承诺和积极执行，也就越能创造更深更广的合作。减排指标问题上的分歧，也会随着双方承诺减排范围和力度的不断扩大而逐渐减少。中美两国的合作可以使彼此赢得信誉，也可以使两国在其他国际问题上的合作有更深的信

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

任基础。

再次，通过技术、资金问题上的合作，两国的国内压力都可以有所缓解，使气候外交成为中美关系的新亮点。为争取合作，未来中国首先需要在知识产权保护方面创造一个良好的政策法规环境，为美国输出技术的企业解除后顾之忧，尽力争取技术支持。同时，大力提高中国自己的技术水平，争取在更多的技术领域可以和美国合作，互通有无，共同研发。美国方面，如果美国政府可以对国内的环境保护技术输出企业给予政策上的倾斜和鼓励，积极推动技术转让，将对两国的技术合作有巨大的推动作用。对于资金问题，未来中国可以发掘利用绿色经济的巨大潜力，设立资金回报机制，用优质项目的示范作用吸引美国的资金援助。对美国来说，作为发达国家中唯一没有向中国提供官方发展援助的国家，对中国的能源和环境政策中，带有浓厚的意识形态色彩。美国如果超越意识形态的局限，用一种创新的思维来对待中美气候外交，以最发达国家的身份向中国提供资金援助，将大大有利于两国在气候变化领域增强互信、扩大合作，在发展和就业等方面缓解两国国内面临的困境。

气候外交将在未来国际政治经济新秩序形成中扮演重要角色，从中美两国在气候变化领域合作的前景看来，气候外交将成为中美关系的新增长点，中美两国的气候外交战略将为中美互动关系的创新发展提供可能，并直接影响到中美双边关系走向。目前两国都有合作的意愿，而持久、高效的合作有赖于战略互信的建立。只有两国在共同利益的基础上，在减少分歧、不断磨合的过程中继续加强合作，逐步建立起牢固的战略互信，在合作与摩擦的不断循环中，中美21世纪的外交关系也将持续进步，并最终影响世界政治的演变趋势。

[参考文献]

[1] 亚洲协会和皮尤全球气候变化中心.A Roadmap for U.S.-China Cooperation on Energy and ClimateChange [EB/OL],http://www.pewclimate.org/docUploads/ Us-China-Roadmap-Chin-Feb09.pdf.

[2] 布鲁金斯学会.克服中美气候变化合作的障碍[EB/OL].http://www.brookings.edu/~/media/Files/rc/reports/2009/01_climate_change_lieberthal_sandalow/01_climate_change_cn.pdf.

[3] 王缉思.从中日美力量对比看三边关系的发展趋势[J].国际政治研究,2008（3）.

[4] 美国能源和安全法简介.[EB/OL].http://www.serc.gov.cn/jgyj/ztbg/200907/W020090721580519185500.pdf

[5] 李海东.从边缘到中心:美国气候变化政策的演变[J].美国研究,2009（2）.

[6] 陈迎.中美气候合作牵动全球政经大格局[N].上海证券报，2009-07-27.

[7] 张海滨.中美气候变化合作新机遇[OL].中外对话网站，2008-01-29.

[8] 王缉思.“2008北京论坛”开幕演讲[EB/OL].人民网.理论频道，2008-11-07.

[9] 王缉思.从国家脆弱性看中美日未来[N].环球时报，2008-02-20.

[10] 王逸舟.对外交往的新机遇与新挑战[N].解放日报，2009-09-02.

[11] 王逸舟.中国外交的思考与前瞻[J].国际经济评论，2008（4）.

（责任编辑　双木）

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net