

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2022.03.001

翟大宇:“中美双边气候关系与《联合国气候变化框架公约》进程的相互影响研究”,《太平洋学报》,2022年第3期,第1-12页。

ZHAI Dayu, “Study on the Interactions between Sino-U.S. Bilateral Climate Relations and UNFCCC,” *Pacific Journal*, Vol. 30, No. 3, 2022, pp.1-12.

中美双边气候关系与《联合国气候变化 框架公约》进程的相互影响研究

翟大宇¹

(1. 对外经济贸易大学,北京 100029)

摘要:《联合国气候变化框架公约》进程是全球气候治理的核心机制,中美两国是气候治理中最重要的国家行为体。文章建立了互动轨道和关系状态双因素的分析框架,研究不同状态下中美双边气候互动与该公约进程的相互影响。案例表明,中美在该公约进程内的气候合作能够有力地推动和引领公约进程,在公约进程外的气候合作则会加剧全球气候治理的制度碎片化,同时该公约制度体系对两国在公约进程内的互动有一定的规范作用。美国的“退群”会给中美气候关系和该公约进程都带来巨大的挑战。在当前中美都实行积极气候政策、支持公约进程的背景下,未来两国可能共同扮演气候治理引领者的角色,而公约进程则可以发挥中美气候关系“稳定器”的作用。

关键词:气候变化;中美关系;《联合国气候变化框架公约》;气候治理

中图分类号:D81

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2022)03-0001-12

一、问题的提出

气候变化是人类面临的共同挑战,应对气候变化需要国际社会的共同努力。目前学术界的普遍共识是全球气候治理是以《联合国气候变化框架公约》(以下简称 UNFCCC)为核心制度,以科学界提供科学论证,以主权国家多边谈判与合作为主体、其他行为体广泛参与的治理

过程。^①全球气候治理的最主要渠道实际上就是各方参与 UNFCCC 缔约方大会(Conference of the Parties, COP)的气候谈判与国际合作的过程。国际社会在气候变化领域中形成的《京都议定书》《巴黎协定》等制度规范以及它们所代表的不同气候治理模式,都属于 UNFCCC 进程的一部分,是全球气候治理的不同阶段。在 UNFCCC 进程中,中、美两国是全球气候治理中最重要的行为体,中美两国对 UNFCCC 进程的

收稿日期:2021-09-18;修订日期:2022-02-11。

基金项目:本文系对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费项目“国家学习视角下的中国环境与外交政策演进”(21QD37)的阶段性研究成果。

作者简介:翟大宇(1988—),男,山东淄博人,对外经济贸易大学国际发展合作学院讲师,法学博士,主要研究方向:全球治理、中国外交。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的修改意见,文中错漏由笔者负责。

① 刘鸣编:《中国国际关系与外交理论前沿》,上海社会科学院出版社,2016年版,第104页。

态度和参与方式对气候治理的效果均有重大影响。

同时,作为全球最广泛的国际公共产品,应对气候变化也是推动中美合作的重要纽带。两国在《巴黎协定》谈判、生效过程中的紧密合作有力地推动了气候治理“国家自主贡献”新模式的形成。即便是在当前中美战略竞争日益升温的背景下,气候变化一直是维系中美对话合作的纽带。尤其是拜登政府上台后,美国总统气候特使约翰·克里先后两次访华,积极与中方进行对话。中国国家主席习近平和美国总统拜登在通话和视频会晤中也多次强调加强在气候领域的沟通、协调和合作。

中美双边气候关系与 UNFCCC 进程之间有着怎样的相互影响?为什么在《巴黎协定》谈判阶段中美能够推动 UNFCCC 的治理模式发生巨大变化?在拜登政府气候新政背景下的中美合作是否能够再次引领 UNFCCC 进程?这些都是全球气候治理和中美关系研究议题中值得关注的重要问题。本文将尝试建立中美在气候变化领域中的互动轨道、关系状态双因素的分析框架,对不同阶段中美在气候变化领域的双边关系进行类型划分,讨论在不同情况下中美双边气候关系对 UNFCCC 进程的影响,特别是在何种条件下中美气候合作能够推动和引领 UNFCCC 进程下的全球气候治理。

二、文献综述与研究框架

2.1 全球气候治理中的 UNFCCC 进程与其他治理机制

全球气候变化治理体系是覆盖面最广的国际公共产品。UNFCCC 进程是全球气候治理的核心,全球气候治理主要围绕 UNFCCC 进程展开。薄燕和高翔以比喻的形式指出,“如果把全球气候治理体系的生成和发展看作是一个结晶的过程,那么以 UNFCCC 为基础的全球气候条约就是整个巨大结晶体的‘晶核’”。^① UNFCCC 是国际社会应对气候变化问题的基本制度框架,为国际气候谈判确立了原则和基调,

是各国在气候领域进行国际合作的基础。UNFCCC“缔约方大会”是其最高决策和管理机构,正常情况下每年召开一次。自该公约生效后,每年缔约方大会中各方的谈判与博弈,决定着全球气候治理与国际气候政治的走向。^② 政府间气候变化专门委员会(IPCC)在其评估报告中提出,全球气候治理结构呈现以 UNFCCC 为中心的同圆心结构,从内向外分为国际、国家和地区、次国家三个治理的层次。UNFCCC 进程居于国际气候治理的核心地位。^③

在 UNFCCC 进程之外也存在各种不同层次的气候治理机制。部分研究者强调全球气候治理机制的多元性和复杂性。罗伯特·基欧汉和戴维·维克托认为,由于利益、权力、信息和观念的多样性,难以形成一个一体化的综合性机制,因而气候治理机制是由多种机制联结在一起的“气候变化机制复合体”(climate change regime complex)。这种机制复合体是由多种机制松散地联结在一起的制度体系。^④ 马丁·杰尼克认为多层次的全球治理模式已经出现于全球气候治理当中,并且在多层次的治理系统中存在着纵向动力和横向动力之间的相互作用。^⑤ 罗宾·埃克斯利指出在气候治理中越来越多地出现了“小边主义”(minilateralism)的现象,即在小的范围内由少数国家或国际组织之间协调与合作。^⑥ 李慧明认为气候治理制度体系呈现出碎片化发展的趋势。全球气候治理在两条轨

① 薄燕、高翔著:《中国与全球气候治理机制的变迁》,上海人民出版社,2017年版,第33页。

② 何一鸣著:《国际气候谈判研究》,中国经济出版社,2012年版,第22—23页。

③ IPCC Working Group III, “AR5 Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change,” IPCC, April 2014, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_full.pdf.

④ Robert O. Keohane and David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” *Perspectives on Politics*, Vol. 9, No. 1, 2010, pp. 7–23.

⑤ Martin Jänicke, “The Multi-Level System of Global Climate Governance—the Model and Its Current State,” *Environmental Policy and Governance*, Vol. 27, No. 2, 2017, pp. 108–121.

⑥ Robyn Eckersley, “Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism?” *Global Environmental Politics*, Vol. 12, No. 2, 2012, pp. 24–42.

道上进行,第一条轨道是 UNFCCC 进程,另一条轨道是 UNFCCC 进程外的各种治理机制。两条轨道上都有制度碎片化的趋势,在气候变化领域中领导权的缺失是造成制度碎片化的原因,中国作为大国应当发挥重要的整合作用。^① 赵斌指出,美国退出《京都议定书》后所组建的一系列气候与能源多边论坛加剧了全球气候治理的碎片化。即使是游离于多边气候治理体系之外,美国也可以通过这些新机制增强自身的话语权和影响力。^② 总体上,尽管不同研究者对全球气候治理的结构有着不同的判断,但他们普遍认可除 UNFCCC 进程外还存在着诸多其他的气候治理机制。中美两国的气候互动是发生在 UNFCCC 进程内还是发生在其他气候治理轨道,对于全球气候治理的碎片化趋势是否加剧、UNFCCC 进程是否会被边缘化有着重要的影响,因此研究中应当将中美在气候变化领域中的互动轨道作为一个观察视角进行讨论。

2.2 全球气候治理中的中美关系

缓解气候变化从根本上有赖于国家行为体采取实质性的减排行动,主权国家是气候治理中最重要的行为体。作为当前世界前两大能源消费国和温室气体排放国,中美两国对全球气候变化负有不可回避的责任,特别是美国作为是历史上最大的温室气体排放国对于全球气候变化负有最大的历史责任。同时,作为最大的发达国家和最大的发展中国家,两国的气候政策和在气候变化领域中的双边关系会对全球气候治理的进程产生深刻影响。目前,有较多研究者关注中美两国在气候变化领域中的合作与竞争以及开展合作的基础和造成竞争的原因。^③

也有研究者关注中美两个大国对 UNFCCC 进程的影响。彼得·克里斯托弗(Peter Christoff)认为在哥本哈根大会(COP15)阶段,中美两国国内的制度因素和现实情况一定程度上限制了两国对谈判的贡献,也使得大会没有取得具有法律约束力的成果。UNFCCC 进程本身的脆弱性也充分暴露出来。^④ 康晓认为中、美

和欧盟在气候变化领域进行着制度竞争。在《巴黎协定》谈判阶段,中美两国因立场相近而进行了制度合作,共同推动了《巴黎协定》“国家自主贡献”气候治理模式的形成。^⑤ 李强认为,中美在气候变化领域的共识和共同行动为《巴黎协定》确定总体目标、原则和实施路径扫清了障碍。而《巴黎协定》能否得到有效的执行也取决于其后中美气候合作的“压舱石”作用。^⑥ 当前,较多研究者都认为拜登政府积极的气候新政和美国重返《巴黎协定》为中美开展气候合作创造了条件,中美未来可能共同引领和推动 UNFCCC 进程。但同时美国也在部分气候议题上向中国施压,且美国气候政策也存在着反复的可能,中美未来的气候合作还存在着很大的不确定性。总的来看,研究者普遍认可中美两国对 UNFCCC 进程的有着特殊的影响,在中美进行紧密气候合作的情况下能够推动 UNFCCC 进程向两国所希望的方向发展,因此在研究中也必要引入两国的双边气候关系状态这一观察的角度。

2.3 研究框架

在全球气候治理中 UNFCCC 进程本身就是

① 李慧明:“秩序转型、霸权式微与全球气候政治:全球气候治理制度碎片化与领导缺失的根源”,《南京政治学院学报》,2014年第6期,第56—65页。

② 赵斌:“全球气候政治的碎片化:一种制度结构”,《中国地质大学学报》(社会科学版),2018年第5期,第94—103页。

③ 可参见 Kenneth Lieberthal and David Sandalow, “Overcoming Obstacles to U. S. - China Cooperation on Climate Change,” Brookings Institution, January 2009, http://frankhaugwitz.info/doks/cdm/2009_01_China_climate_change_lieberthal_sandalow_brookings.pdf; 张海滨:“中美应对气候变化合作:挑战与机遇”,《国际经济评论》,2007年第6期,第54—58页;王伟男:“试论中美气候合作的局限性——以‘三维棋盘’理论为视角”,《太平洋学报》,2012年第5期,第72—79页;刘寅、彭龙:“中美应对气候变化合作:成就、分歧与对策”,《国际论坛》,2016年第2期,第46—50页。

④ Peter Christoff, “Cold Climate in Copenhagen: China and the United States at COP15,” *Environmental Politics*, Vol. 19, No. 4, 2010, pp. 637—656.

⑤ 康晓:“气候变化全球治理的制度竞争——基于欧盟、美国、中国的比较”,《国际展望》,2018年第2期,第91—111页。

⑥ 李强:“中美气候合作与《巴黎协定》”,《理论视野》,2016年第3期,第67—70页。

一个规则和制度体系^①,中美作为国家行为体既对 UNFCCC 进程有着建构作用,同时也受到 UNFCCC 进程的规范和制约。如前所述,在气候变化领域中,中美两个大国进行互动的治理轨道和两国在不同阶段的双边气候关系状态都会对 UNFCCC 进程产生不同的影响,因此本文从互动轨道和关系状态两个方面出发建立分析框架。第一个层面是中美气候互动的轨道,即两国是否支持 UNFCCC 进程,是否愿意在 UNFCCC 进程的治理框架内进行互动,这决定了两国是强化了 UNFCCC 进程的气候治理主渠道地位还是加剧了治理机制的碎片化。第二个层面是中美两国在气候治理不同阶段的关系状态。气候变化是一个复杂的治理领域,其中充斥着大量具体的治理议题,在全球气候治理的不同阶段国际社会面对的主要治理议题也不同。在特定阶段,两国面对主要气候治理议题的利益和立场,决定了两国的关系是否能形成合作关系。如果两国的利益和立场一致或相近,则两国在特定气候议题上会形成合作关系,反之如果双方的利益和立场存在冲突,则会形成竞争关系。中美是否进行气候合作决定了两国能否共同推动和引领包括 UNFCCC 和其他治理轨道在内的气候治理进程(参见图 1)。

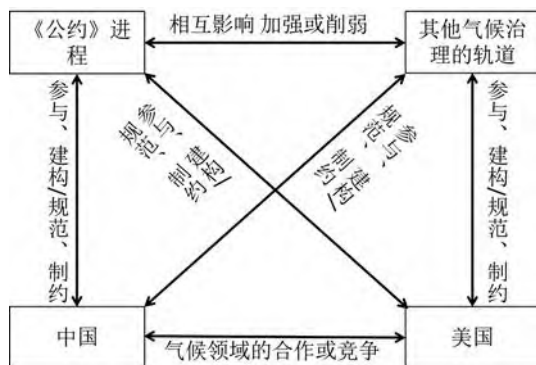


图 1 全球气候治理体系与中国、美国关系示意图

图片来源:作者自制

综合中美在气候变化领域的互动轨道和关系状态两方面因素,本文提出如下研究假设:(1)中美两国在 UNFCCC 进程之内合作,则会对 UNFCCC 进程产生较强的建构作用,能够共同推动和引领 UNFCCC 进程。(2)中美两国在

UNFCCC 之外的其他治理轨道进行气候合作,会加剧全球气候治理体系的碎片化。(3)中美两国在 UNFCCC 进程之内形成竞争关系,则会按照各自的政策立场寻求影响 UNFCCC 进程,这有利于维护 UNFCCC 进程的权威性和在气候治理中的主渠道地位,同时两国的竞争关系会受到 UNFCCC 制度体系的规范和制约。(4)中美两国在 UNFCCC 进程之外形成竞争关系,则难以推动和强化 UNFCCC 进程,同时不会受到 UNFCCC 制度体系的规范制约,中美关系和 UNFCCC 进程都存在着很大的不确定性(假设矩阵参见表 1)。需要注意的是,这样的假设矩阵仅仅是理论分析下的理想情况,现实中中美双边气候关系和 UNFCCC 进程的相互影响不一定完全符合假设矩阵中的四种状态。受某些因素变化的影响,现实中的中美双边气候互动与 UNFCCC 进程之间的关系也可能处于两种典型情况之间的“过渡状态”或“临界状态”。后文将以比较中美两国的气候政策立场为基础,通过全球气候治理不同阶段的中美双边气候关系案例对以上假设进行检验。

表 1 假设矩阵:中美双边气候关系与 UNFCCC 进程的相互影响

互动轨道 关系状态	UNFCCC 进程内	其他治理轨道
中美合作	(1) 共同推动和引领 UNFCCC 进程	(2) 加剧 UNFCCC 进程外的制度碎片化
中美竞争	(3) 有利于维护 UNFCCC 进程的治理主渠道地位,双边气候关系受 UNFCCC 的规范作用	(4) 双边气候关系与 UNFCCC 进程都存在很大的不确定性

图表来源:作者自制

^① 有学者强调全球治理的规则性和秩序性,从规则制度的角度定义全球治理。罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈将全球治理界定为由正式和非正式的程式和制度来指导和限制一个集团的集体行为。俞可平则认为,全球治理指就是通过具有约束力的国际规制(regimes)解决全球性的问题,以维持正常的国际政治经济秩序。参见 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Introduction," in Joseph S. Nye and John Donahue eds., *Governance in a Globalizing World*, Washington D. C.: Brookings Institute Press, 2000, pp. 12-14; 俞可平,“论全球化与国家主权”,《马克思主义与现实》,2004 年第 1 期,第 4-21 页。

三、中美两国的气候政策立场和对 UNFCCC 进程的态度

受国情和国内政策因素影响,中美两国的气候政策立场和对待 UNFCCC 进程的态度形成了各自鲜明的特点。中美双边气候关系特别是中美是否能够在气候变化领域形成合作在很大程度上取决于两国气候政策的“耦合”与“共振”效应。两国的双边气候关系和两国对待 UNFCCC 进程的态度对 UNFCCC 进程有着重要的影响。因此有必要对中美两国的气候政策进行整体观察和对比,作为后文分阶段案例研究的基础。

3.1 中国的气候政策立场和对 UNFCCC 进程的态度

作为发展中国家,中国参与全球治理呈现为一个由谨慎保守到积极主动的渐进过程,经历了消极参与、部分参与、积极参与三个阶段^①。中国参与气候治理的过程则可以被视为中国参与全球治理的一个缩影。作为 UNFCCC 最早的缔约国之一,中国参与 UNFCCC 进程是一个长期的过程,在此过程中中国的立场、政策以及行动都发生了较大的变化。对于中国在 UNFCCC 进程中的身份、角色与行动的转变,已有许多研究者从不同的角度或依据不同的标准进行了阶段划分并展开讨论。^② 一般认为,中国的气候政策立场由强调发展权、坚持发展中国家不减排逐步转变为在可持续发展、生态文明建设和构建人类命运共同体理念下采取积极的行动。中国在 UNFCCC 进程中也经历了由被动的追随者向主动的引领者的角色转变,中国的参与状态由谨慎保守逐渐变为积极和富有建设性。在“后京都”时期推动形成新的气候治理模式的过程中,尤其是《巴黎协定》的谈判阶段,中国发挥了积极的作用。此外,在全球气候治理中,中国由国际气候公共产品的索取者、消费者变成了重要的供给者,在南南合作的框架下主动向其他发展中国家提供气候援助。^③

中国支持多边主义的全球气候治理体系和

以 UNFCCC 为基本框架的国际气候制度,强调 UNFCCC 进程在国际气候谈判中的主渠道地位。但对于 UNFCCC 进程以外应对气候变化的各种行动倡议和国际机制,中国也持开放态度,认为这些机制可以从多方面推动 UNFCCC 进程取得新进展。现实中中国也积极参与到这些 UNFCCC 进程外的国际机制当中。^④

在全球气候治理中,中国由一个谨慎保守的参与者逐渐变为重要的参与者、引领者和贡献者。中国气候政策逐步转向积极是中美开展气候合作的重要前提和基础。

3.2 美国的气候政策立场和对 UNFCCC 进程的态度

美国的气候政策理念强调基于市场和自由交易原则的治理方式,与其国内的自由主义传统一脉相承。如美国政府推行积极的气候政策,则往往会因其是政府主导而非基于市场理

① 赵可金著:《全球和平的中国方案》,五洲传播出版社,2019年版,第117—121页。

② 较多研究者认为中国的气候政策和参与全球气候治理的过程经历了由保守到积极的阶段性变化。参见 Iselin Stensdal, “Chinese Climate - Change Policy, 1988 - 2013: Moving On Up,” *Asian Perspective*, Vol. 38, No. 1, 2014, pp. 111-135; 肖兰兰:“中国在国际气候谈判中的身份定位及其对国际气候制度的建构”,《太平洋学报》,2013年第2期,第69-78页;王学东著:《气候变化问题的国际博弈与各国政策研究》,时事出版社,2014年版,第344-369页;康晓著:《气候变化全球治理与中国经济转型:国际规范国内化的视角》,世界图书出版广东有限公司,2014年版;马建英著:《中美参与国际气候制度比较研究》,人民出版社,2019年版,第199-208页。

③ 2012年中国宣布安排2亿元人民币开展为期3年的国际合作,帮助小岛屿国家、最不发达国家、非洲国家等应对气候变化。2014年中国宣布,将大力推进应对气候变化南南合作,从2015年开始在原有基础上把每年的资金支持翻一番,达到2000万美元,建立“气候变化南南合作基金”,同时提供600万美元支持联合国秘书长潘基文推动应对气候变化的南南合作。2015年中国设立了200亿元人民币的“中国气候变化南南合作基金”,并启动“十百千”项目,即在发展中国家开展10个低碳示范区、100个减缓和适应气候变化项目及1000个应对气候变化培训名额的合作项目。参见温家宝:“共同谱写人类可持续发展新篇章”,《人民日报》,2012年6月21日,第2版;“张高丽出席联合国气候峰会并发表讲话”,《人民日报》,2014年9月25日,第1版;习近平:“携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制”,《人民日报》,2015年12月1日,第2版。

④ 国家发展和改革委员会:“中国应对气候变化的政策与行动——2012年度报告”,2012年11月, <http://www.nesc.org.cn/yjcg/cbw/201307/W020180920484675812900.pdf>。

念而在国内遭受批评。^①同时,在美国国内也有观点认为不应该为了其他国家而改变“美国式”的生活方式、限制国家的经济发展。在应对气候变化的集体行动中美国应当选择“搭便车”。^②美国的自由主义治理理念自然会与 UNFCCC 进程中一些具有约束性的制度规范产生冲突,从而导致美国选择疏离 UNFCCC 进程。

在气候变化领域中,美国从其自由主义治理理念和“美国例外论”的立场出发,对于 UNFCCC 进程采取的是一种选择性参与的态度。当美国认为参与 UNFCCC 进程有利于维护自身的国际领导地位和实践自身的气候治理理念时,则会积极参与其中并寻求发挥自身的大国影响力。而当其认为国家利益或国际地位受损时,美国也往往将自身凌驾于 UNFCCC 进程之上,继而采取“退群”行动并游离于多边气候治理进程之外,但并未退出 UNFCCC 且并不放弃通过盟国向气候治理进程施加影响。2001年,出于国内经济考量和对“京都模式”的强制减排和发展中国家不承担减排责任的不满,布什政府宣布美国将不批准《京都议定书》,为《京都议定书》的生效带来了巨大的挑战。2017年,特朗普政府在“美国优先”和“制造业复兴”的政策理念推动下宣布退出《巴黎协定》,对全球气候治理体系造成了又一次冲击。此外,由于美国独特的政治文化和政治制度,即三权分立、两党政治、联邦与州的分权,使得美国国内在气候变化领域内的很多问题上无法达成一致,甚至出现“为反对而反对”的“否决政治”现象。^③就两党政治而言,民主党主张相对积极的气候政策,支持多边主义的全球气候治理机制,希望借助参与全球气候治理提高美国的全球领导力。比如奥巴马政府积极地推动了《巴黎协定》的达成,拜登在入主白宫伊始就宣布美国重返《巴黎协定》。共和党则更强调维护美国的国家利益,对应对气候变化持有一定程度的怀疑论态度,在认为 UNFCCC 进程有损美国利益和其国际领导地位的时候,会采取“退群”行动。受此影响,美国的气候政策和对全球气候治理机制的态度呈现出显著摇摆和不连续的特征。^④

总的来说,美国在全球治理中更加强调美国国家利益和美国领导地位的优先性。^⑤在气候变化领域中,美国拒绝批准《京都议定书》和退出《巴黎协定》的行动即是其因为国家利益的优先性而选择绕开 UNFCCC 进程。美国国内的政治结构也使得其气候政策和对于 UNFCCC 进程的态度呈现出摇摆性和不连续性,这为中美双边气候关系带来了很大的不确定性。

四、中美气候关系与 UNFCCC 进程的相互影响

随着全球气候治理中主要议题和中美两国气候政策的不断变化,在不同阶段中美双边气候关系及其与 UNFCCC 进程的相互影响也呈现为不同的状态。本节将按照 UNFCCC 进程的阶段划分,讨论气候变化领域中中美双边互动与 UNFCCC 进程的相互影响,对前文提出的假设进行检验。

4.1 UNFCCC 谈判阶段

UNFCCC 谈判是全球气候治理的创制阶段,中美两国都参与了这一过程,但美国有较大的话语权和影响力,而中国则处于被动参与状态。

在对于气候变化问题的科学研究中,美国一直处于世界领先地位,美国的研究成果对于推动气候变化由科学议题向国际政治议题的转

① 元简:“美国气候政策制定:市场与政府之间的选择?”《国际问题研究》,2015年第6期,第105页。

② Jody Freeman and Andrew Guzman, “Climate Change and U. S. Interests,” *Columbia Law Review*, Vol.109, No.6, 2009, p.1534.

③ Jon Birger Skjærseth, et al., “Explaining Growing Climate Policy Differences Between the European Union and the United States,” *Global Environmental Politics*, Vol. 13, No. 4, 2013, pp. 61 - 80.

④ 于宏源:“特朗普政府气候政策的调整及影响”,《太平洋学报》,2018年第1期,第25-33页。

⑤ 杨娜、吴志成:“欧盟与美国的全球治理战略比较”,《欧洲研究》,2016年第6页,第57-71页。

变起到重要的作用。^① 而中国的相关研究基础则比较薄弱,对气候议题也比较陌生,在气候议题上一直处于被动参与的状态。然而在 UNFCCC 谈判阶段,相对于积极推动减排的欧共体国家,美国并不急于建立有约束力的减排机制,而是强调对全球气候变化要有更多的科学确定性,只有这样美国才可能承担温室气体减排的成本。^② 最终 UNFCCC 只确定了气候治理的基本原则,并没有设定量化减排目标。这说明,美国一方面希望主导气候谈判,在气候治理中占据道义制高点,另一方面美国又希望达成一个松散的制度框架,避免自身受到约束。这符合美国在多边框架下采取单边行动的特点,多边框架被美国视为维护领导地位和国家利益的工具。^③

中国在这一阶段尚处于追求经济高速发展和对全球气候治理进行学习的阶段,没有能力也没有意愿对气候制度产生过多的影响。中国本着防止被孤立和争取参与权、话语权的参与目的参与到 UNFCCC 谈判中,但立场比较谨慎保守。^④ 中国参加 UNFCCC 谈判的态度是“采取低姿态”“不在有关谈判会议上当出头鸟”“不把众人的注意力吸引到我们身上来”。^⑤ 在减排问题上,中国的立场是“由于气候变化还存在不确定性,不宜在‘公约’中匆忙规定具体的减排指标。如果‘公约’中规定发达国家率先消减的限控指标,中方不宜反对但也不应过分强调此点。反对在‘公约’中对发展中国家设置具体限制指标”。^⑥ 因此中美之间在 UNFCCC 的谈判中并不存在明显的竞争关系。但中国的参与也并非完全消极的,中国与其他发展中国家通过努力将“共同但有区别的责任”原则纳入 UNFCCC 文本当中,对以后的 UNFCCC 进程产生了长远的影响。

在本阶段,中美两国都参与到 UNFCCC 进程中,都力图在 UNFCCC 谈判中维护自身的利益。两国的气候政策立场不存在太多共识,但也未出现明显对立(比如都不希望 UNFCCC 中直接加入排放联控条款),只确立基本原则的 UNFCCC 在两国看来都是可以接受的。尽管没

有形成双边的气候合作关系,中美在早期阶段的参与实质上强化了 UNFCCC 进程在气候治理中的核心地位。

4.2 《京都议定书》谈判阶段

《京都议定书》要解决 UNFCCC 未涉及的具体减排目标设置的问题,因此谈判各方的博弈更为复杂激烈,在发达国家和发展中国家之间、发达国家阵营内部都存在分歧。中美两国围绕减排制度展开了的竞争,但也维持着在 UNFCCC 进程外合作的关系。

在减排温室气体种类的问题上,欧盟、日本、中国和七十七国集团主张“两个篮子”方案,即将二氧化碳、甲烷、氧化亚氮包括在议定书中,另外三种气体即氢氟碳化物、全氟碳化物、六氟化硫的减排问题留待后续会议讨论。但美国担心集中于二氧化碳的减排会对美国的化石燃料消费和经济发展产生影响,且美国对后三种气体的捕捉能力更强,因而强烈要求将六种气体都纳入减排范围。^⑦ 在减排方式上,欧盟主张实施国内强制减排,而美国则反对为工业化

^① 比如在 1979 年美国国家科学院发布了世界上第一份气候变化科学报告《二氧化碳与气候:一项科学评估》(Carbon Dioxide and Climate: A Scientific Assessment)。报告明确指出 19 世纪以来的全球气候变化与人类活动导致的二氧化碳浓度上升有关,并预测如果二氧化碳浓度加倍,大气温度将上升 $3 \pm 1.5^\circ\text{C}$ 。该报告引起了广泛的关注,直接推动了国际社会开展应对气候变化的合作。参见朱松丽、高翔著:《从哥本哈根到巴黎:国际气候制度的变迁和发展》,清华大学出版社,2017 年版,第 2 页。

^② 王学东著:《气候变化问题的国际博弈与各国政策研究》,时事出版社 2014 年版,第 129—130 页。

^③ 康晓:“气候变化全球治理的制度竞争——基于欧盟、美国、中国的比较”,《国际展望》,2018 年第 2 期,第 107 页。

^④ 有研究者认为中国在早期阶段就参与气候变化国际谈判是为了通过“占先”而取得一定的主动权。参见肖兰兰著:《互动视域下中国参与国际气候制度建构研究》,人民出版社,2019 年版,第 131—133 页。

^⑤ “国务院环境保护委员会气候专题会议纪要”,载国务院环境保护委员会秘书处编:《国务院环境保护委员会文件汇编(二)》,中国环境科学出版社,1995 年版,第 247 页。

^⑥ 国家气候变化协调小组第四工作组:“关于气候变化公约谈判准备情况的汇报”,载国务院环境保护委员会秘书处编:《国务院环境保护委员会文件汇编(二)》,中国环境科学出版社,1995 年版,第 259—260 页。

^⑦ Deborah E. Cooper, “The Kyoto Protocol and China: Global Warming’s Sleeping Giant,” *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 11, No. 2, 1999, p. 419.

国家设定国别的减排目标,希望最大限度地采取市场化的减排方式,引入灵活减排机制。^①对于美国所提倡的灵活履约机制,中国最初持怀疑态度,反对在减排中引入这些机制。中国认为这是发达国家在转移国内减排的责任,发达国家通过这些机制能够将减排义务转嫁给发展中国家。但当中国认识到清洁发展机制是一种南北间双赢的减排模式并从中获益后,转而积极参与其中并成为清洁发展机制最大的参与方。^②最终《京都议定书》采取了设置国内强制减排目标的减排方式,但将6种温室气体都纳入了减排范围,并设置了联合履约、排放贸易和清洁发展机制三种灵活履约机制。这在一定程度上满足了美国的要求。

包括美国在内的发达国家对发展中国家特别是发展中大国不承担减排义务表示不满,认为这会削弱发达国家的竞争力。在布宜诺斯艾利斯气候变化大会上,美国等国抛出所谓发展中国家“自愿承诺”的论调,企图将减排义务以“自愿”的形式压给发展中国家,对中国等发展中大国形成了很大的压力。中国对此采取了坚决的反对态度,中国认为所谓“自愿承诺”违背了UNFCCC的“共同但有区别的责任”原则,忽视了发达国家的排放是“奢侈排放”而发展中国家的排放是“生存排放”这一根本的区别。最终发展中国家“自愿承诺”的议题被删去。^③美国出于对强制减排目标和主要发展中国家不承担减排义务的不满,选择退出《京都议定书》,转而尝试推行国内的排放权交易等符合其市场化气候治理理念的机制。美国的退出不仅增加了《京都议定书》生效的难度,也使得《京都议定书》的总体减排效果大打折扣。

在UNFCCC进程之外,美国开始推动一系列应对气候变化和发展清洁能源的多边倡议。这些新机制均不涉及具有法律约束力的温室气体减排目标,而是强调清洁技术的开发和应用,鼓励成员国采取自愿措施减少温室气体排放。^④通过推动这些多边倡议,美国既可以推广自由主义的减排理念,又可以将自身在清洁能源方面的技术优势转化为气候领导力。参与这些多

边倡议的发展中国家并不多,但中国加入了所有美国主导的多边技术倡议,以期获得先进能源技术。^⑤2003年中国参加了由美国能源部组织的碳收集领导人论坛的首次会议并签署了《碳收集领导人论坛宪章》,该论坛旨在促进参与国在碳收集技术方面的合作。中方代表表示,技术进步与合作,特别是加强发达国家与发展中国家的合作,是减少温室气体排放、减缓全球变暖的重要途径。^⑥2005年中国还参与了亚太清洁发展与气候新伙伴计划,与美国、印度、澳大利亚、韩国和日本六国共同发表了《亚太清洁发展与气候新伙伴计划意向声明》,提出发展高效清洁技术和碳捕集、碳封存技术,以减少温室气体排放。^⑦美国倡导、中国参与的这些多边机制尽管在目标与方向上与全球气候治理并不矛盾,但它们在一定程度上导致了气候治理制度在UNFCCC进程之外的碎片化。^⑧

在这一阶段中,中美两国在UNFCCC谈判中围绕减排问题存在尖锐的对立和激烈的竞争。此后美国表现出了其典型的单边主义作风,因其对UNFCCC进程确立的制度安排不满而选择“退群”。而中国为了参与UNFCCC进程,在坚持发展中国家不减排立场的前提下表

① 薄燕编著:《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120-121页。

② Kristian Tangen and Gørild Heggelund, “Will the Clean Development Mechanism Be Effectively Implemented in China?” *Climate Policy*, Vol. 3, No. 3, 2003, pp. 303-307.

③ 王之佳编著:《中国环境外交:从里约热内卢到约翰内斯堡》,中国环境科学出版社,2012年版,第83页。

④ 这些倡议包括第四代国际论坛、碳收集领导人论坛、国际氢能经济伙伴关系、亚太清洁发展和气候伙伴等,参见赵行姝:“透视中美在气候变化问题上的合作”,《现代国际关系》,2016年第8期,第47-56页。

⑤ ZhongXiang Zhang, “China, the United States and Technology Cooperation on Climate Control,” *Environmental Science and Policy*, Vol.10, No. 7, 2007, pp.622-628.

⑥ “杨洁篪大使在碳收集领导人论坛部长级圆桌会议上的讲话”,中国气候变化信息网,2003年6月24日,http://www.ccchina.org.cn/Detail.aspx?newsId=28187&Tid=61。

⑦ [澳]艾伦·奥克斯利(Alan Oxley):“亚太清洁发展和气候新伙伴计划”,《气候变化研究进展》,2006年第2期,第74-77页。

⑧ 赵斌:“全球气候政治的碎片化:一种制度结构”,《中国地质大学学报》(社会科学版),2018年第5期,第94-103页。

现出了一定的灵活性和合作态度。值得关注的是,在 UNFCCC 进程外双方的合作仍然存在,这表明中美在应对气候变化这种全球性问题上始终存在着或多或少的共同利益和合作基础,而这样的合作加剧了全球气候治理制度在 UNFCCC 外的碎片化趋势。

4.3 “后京都”和《巴黎协定》谈判阶段

2005 年《京都议定书》生效时距离 2012 年第一承诺期到期已经非常迫近。因此关于后京都时代全球气候治理制度安排的谈判随即展开。经过 2007 年制定“巴厘岛路线图”、2010 年基于 2009 年未达成的《哥本哈根协议》形成《坎昆协议》、2011 年建立“德班平台”等一系列努力,国际社会终于在 2015 年达成了《巴黎协定》,建立起了新的全球气候制度安排。中美两国曾一度进行了密切的合作,共同推动形成了《巴黎协定》新的气候治理模式。

美国虽然退出了《京都议定书》进程,但始终是气候变化领域的重要行为体。“巴厘岛路线图”开启了“双轨制”谈判进程,即分别在 UNFCCC 的缔约方之间和《京都议定书》的缔约方之间进行谈判,这样做的目的主要是为了使美国等非《京都议定书》缔约方的国家继续留在多边气候治理进程当中。这实际上是迁就美国的做法,表明美国这样的大国对气候治理体系有着特殊的影响力。但反过来说,这也表明 UNFCCC 进程并不希望将美国这样的国家遗漏在外。^① 另一方面,中国面临着国际环境和国家利益的一系列变化,气候政策也随之改变。随着新兴市场国家的群体性崛起,气候政治格局中的发展中国家出现明显分化,中国开始面临来自发达国家和发展中国家的双重压力。同时,因为中国国内发展方式的转型和对生态文明建设的重视,采取建设性的气候政策也符合中国国家发展的利益。中国与印度、巴西、南非四国形成“基础四国”(BASIC),加强彼此间的气候合作和政策协调。2009 年中国还主动提出了降低碳排放强度的承诺,温家宝在哥本哈根气候变化大会上宣布中国的目标是 2020 年单位国

内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 40%~45%。此外,中国由国际气候援助的索取者转变为提供者,积极开展气候变化南南合作,以物资赠送、人员培训等形式帮助其他发展中国家提升应对气候变化的能力。^② 中国在全球气候治理中开始扮演负责任大国的角色。在“后京都”谈判中,中美这两个因不同原因不受“京都”量化减排目标约束的排放大国都承受着巨大的国际压力。^③ 两国在这一时期实际上有着相近的立场,都不愿接受欧盟的延续“京都”模式、设定国别量化减排目标的主张。美国同包括中国在内的“基础四国”共同推动形成了《哥本哈根协议》文本。其作为过渡性的制度安排,采取了“自下而上”自主确定减排目标的模式,总体上符合中美各自的利益。在这一时期,中美两国也存在 UNFCCC 进程外的气候合作,比如在利用《蒙特利尔议定书》机制削减氟氯碳化物及其替代物方面达成了共识。

此后,在《巴黎协定》谈判过程中,中美都采取了建设性的立场,两国通过频繁的互动积极影响协定的谈判进程。中美两国元首三次发表气候变化联合声明,中美两国间的合作与共识对《巴黎协定》的达成起到了重要的推动作用。特别是 2014 年的《中美气候变化联合声明》中明确提出了两国各自的行动目标,“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 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到 20% 左右。双方均计划继续努力并随时间而提高力度”。在 2015 年的《中美两国元首气候变化联合声明》中,美国重申将向绿色气候基金捐资 30 亿美元的许诺,中国则宣布拿出 200 亿元人民币建立“中国气

^① 翟天宇、许悦:“国际气候政治中的负外部性权力及其影响”,《北京科技大学学报》(社会科学版),2020 年第 4 期,第 75 页。

^② 肖兰兰:“中国在国际气候谈判中的身份定位及其对国际气候制度的建构”,《太平洋学报》,2013 年第 2 期,第 76 页。

^③ 王露阳、魏庆坡:“后京都时代中美气候合作:机遇、挑战与未来”,《生态经济》,2016 年第 11 期,第 125-130 页。

候变化南南合作基金”,支持其他发展中国家应对气候变化,包括增强其使用绿色气候基金资金的能力。这是两国在气候治理领域提供的重要公共产品。在中美两国的带动下,“自下而上”自主确定贡献目标的减排模式最终被《巴黎协定》确定为全球新的减排模式。这种新的减排模式即符合中国“发展导向”的气候治理理念,也比较符合美国“市场导向”的主张。^① 习近平在谈及中美气候合作时指出,两国发表了3个气候变化联合声明,同国际社会一道推动达成具有历史意义的《巴黎协定》。这些合作给中美双方带来了实实在在的利益,也有力促进了亚太地区及世界和平、稳定、发展。^②

在这一阶段中,中美在建立“国家自主贡献”的减排模式、提供气候公共产品方面存在着共识和共同利益,两国通过双边气候合作共同推动了 UNFCCC 进程治理逻辑和治理模式的改革。通过“哥本哈根”和“巴黎”的对比可以看出,中美双边气候合作越紧密,则两国对 UNFCCC 进程的引领和建构作用就越强。

4.4 “后巴黎”阶段

“后巴黎”阶段中,美国一度表现出明显的回归单边主义的倾向,特朗普宣布退出《巴黎协定》。而拜登政府推行积极的气候政策、重返《巴黎协定》为中美在 UNFCCC 进程中的合作带来了新的机遇。

在特朗普上台后,美国对待气候治理的态度由多边合作重新转回本国利益优先的单边主义。2017年美国宣布退出《巴黎协定》,对 UNFCCC 进程带来又一次重大打击。^③ 在此阶段中美的气候政策立场出现了明显的分歧,美国气候政策的消极转向使中美气候合作失去了共识和共同利益基础,阻碍了中美气候关系的发展。在此情况下美国已不可能再同中国一起共同推动 UNFCCC 进程。中国的气候政策立场并未受美国影响,继续积极参与 UNFCCC 进程,坚定支持《巴黎协定》。2020年9月22日,习近平在第75届联大一般性辩论中宣布,中国将争取在2030年前达到碳排放峰值,并努力于2060年前

实现碳中和。^④ 应对气候变化“不是别人要我们做,而是我们自己做”。^⑤ 从中国的立场看,中美进行气候合作的大门始终敞开着,只要美国重新转向积极的气候政策,未来中美两国仍存在合作的基础和可能性。

美国新任总统拜登是气候治理的积极支持者,其在担任副总统时对中美气候合作和《巴黎协定》的达成有重要的贡献。2021年1月20日,在宣誓就职当日拜登即宣布美国重返《巴黎协定》。^⑥ 2021年2月10日,中美两国元首在首次通话中对共同应对气候变化的挑战交换了意见。2021年4月14日至18日,拜登的气候特使克里访问中国,成为美国新一届政府中首位访问中国的高级官员。韩正在与克里的会谈中表示,中美作为世界上最大的发展中国家和最大的发达国家,在应对气候变化方面有很多共同利益。中方愿与美方发挥各自优势,保持对话合作,与各方一道共同推进落实《巴黎协定》。作为重返国际多边气候治理轨道的标志,2021年4月22日美国总统拜登邀请40位各国领导人出席领导人气候峰会,并在峰会中宣布了2030年前减少50%~52%碳排放,2050年前实现净零排放的贡献目标。习近平以视频方式出席峰会并发表了讲话,对美国重返多边气候治理进程做出了积极评价。他指出,中方欢迎美方重返多边气候治理进程,期待同包括美方在内的国际社会一道,共同为推进全球环境治理

① 康晓:“气候变化全球治理的制度竞争——基于欧盟、美国、中国的比较”,《国际展望》,2018年第2期,第91-111页。

② 习近平:“为构建中美新型大国关系而不懈努力”,《人民日报》,2016年6月7日,第2版。

③ Christopher J. Rhodes, “US Withdrawal from the COP21 Paris Climate Change Agreement, and Its Possible Implications,” *Science Progress*, Vol. 100, No. 4, 2017, pp. 411-419.

④ 习近平:“在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话”,《人民日报》,2020年9月23日,第3版。

⑤ 解振华:“全球气候治理寻求‘最大公约数’”,《人民日报》,2015年11月29日,第7版。

⑥ “Paris Climate Agreement,” The White House, Jan 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/>.

而努力。^①2021年9月10日,两国元首在第二次通话中再次涉及气候变化议题。习近平提出,两国有关部门可以继续接触对话,推进在气候变化等领域的协调和合作,挖掘更多合作潜力,为两国关系增添更多积极因素。^②在2021年11月16日中美元首的视频会晤中,两位领导人特别讨论了气候危机对世界的影响,以及美国和中国在应对气候变化中应扮演的重要角色。2021年11月10日,在格拉斯哥气候大会期间,中美两国发布《中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》,这反映出两国深化气候合作的意愿,也表明了两国对UNFCCC进程的支持。

随着美国重返UNFCCC进程,中美两国有望再度通过气候合作共同引领UNFCCC进程。然而,在非二氧化碳温室气体减排等一些议题上中美仍有分歧,拜登气候新政的可持续性也受到质疑,未来中美气候合作和对UNFCCC进程的引领和推动存在着很大的不确定性。另一方面,未来中美气候合作中也可能产生一些新的机制,特别是美国可能推动新的多边气候合作机制以加强其气候领导力,这可能会进一步加剧UNFCCC外的气候治理制度碎片化。

五、讨论与结论

在气候变化领域中,中美是两个重要的国家行为体,UNFCCC进程是全球气候治理体系的制度核心,中美双边气候关系与UNFCCC进程之间存在着相互影响。通过案例研究可以看出,中美两个大国对UNFCCC进程有着显著的建构和推动作用。当中美两国利益和理念相近且在UNFCCC进程内开展气候合作时,两国能够将自身的气候政策理念注入UNFCCC进程并有力地推动UNFCCC进程的发展,引领全球气候治理,比如《巴黎协定》谈判、生效过程中中美两国通过气候合作发挥了至关重要的推动作用。当中美两国利益和理念对立且在UNFCCC进程内进行竞争时,每一方都试图影响UNFCCC进程以塑造符合自身偏好的气候治理

制度。但即使是中美在UNFCCC进程内竞争,客观上也有助于维护UNFCCC进程在全球气候治理中的核心地位。美国的“退群”则会为UNFCCC进程带来困难和挑战。在某些情况下,比如美国退出《京都议定书》进程后,中美也会在UNFCCC进程外进行气候合作。美国往往是UNFCCC进程外合作的发起者而中国是参与者。尽管这些合作可能有利于应对和缓解气候变化,但会造成全球气候治理体系的制度碎片化。另一方面,UNFCCC进程对中美双边气候关系也存在规范和制约作用,两国在气候变化领域竞争的烈度通常是有限度的,不会持续升级演变为两国之间的激烈对抗,中美在气候领域的分歧和竞争一直处于相对可控的状态,气候变化领域并未像其他一些领域那样成为中美大国间激烈对抗的“战线”。由于中国始终支持UNFCCC进程在气候治理中的主渠道地位,UNFCCC进程能够在一定程度上塑造和改变中国的气候政策,比如中国在《京都议定书》引入灵活机制后对清洁发展机制和排放权交易由反对转向接受和支持态度。而美国在自身气候政策理念与UNFCCC进程治理理念相对立时,存在“退群”转向单边主义的可能。

中美两国是UNFCCC进程重要的推动者和引领者,中美双边气候合作有助于中美更好地发挥“引领者”的作用,反过来UNFCCC进程也可以在一定程度上发挥中美气候关系“稳定器”的作用。中国始终是UNFCCC进程的参与者和支持者,而美国对待UNFCCC进程的态度则存在着不连续性和不确定性。美国重返《巴黎协定》为中美开展气候合作创造了积极条件,未来中美双边气候关系与UNFCCC进程之间可能会呈现出相互的正向影响。值得注意的是,气候变化日益成为中美关系中的重要议题,中美总体关系会影响两国的气候合作,与此同时中美气候合作在中美双边关系中发挥着越来越重要

^① “习近平出席领导人气候峰会并发表重要讲话”,《人民日报》,2021年4月23日,第1版。

^② “习近平同美国总统拜登通电话”,《人民日报》,2021年9月11日,第1版。

的作用。中美双边气候关系与中美总体关系之间的相互影响问题值得进一步研究。总的来说,气候治理是在中美大国竞争中维持中美合作的纽带。无论两国总体关系如何,双方都可

能在 UNFCCC 进程这一“稳定器”的作用下在气候变化领域开展建设性的合作,共同引领全球气候治理。

编辑 贡扬 邓文科

Study on the Interactions between Sino-U.S. Bilateral Climate Relations and UNFCCC

ZHAI Dayu¹

(1. *University of International Business and Economics, Beijing 100029, China*)

Abstract: The UNFCCC process is the core mechanism of global climate governance, and China and the United States are the most important state actors in climate governance. This paper establishes an analytical framework emphasizing the interaction track and the status of relationship in an effort to study the interactions between China-U.S. bilateral climate relationships and the UNFCCC process under different status. The case study shows that China-U.S. climate cooperation within the UNFCCC process can effectively facilitate and lead the UNFCCC process, while climate cooperation outside the UNFCCC process may exacerbate the institutional fragmentation of global climate governance. At the same time, the UNFCCC system plays a role of regulating bilateral climate relations of the two countries when they are both in the UNFCCC process. The “retreat” of the United States will bring great challenges to China-U.S. climate relations and the UNFCCC process. At present, both China and the United States implement positive climate policies and support the UNFCCC process. In future, the two countries may jointly play the leading role in climate governance, and the UNFCCC process can serve as a “stabilizer” of China-U.S. climate relations.

Key words: climate change; Sino-US relations; UNFCCC; climate governance