

全球气候变化问题上的中美欧三边关系*

薄 燕

[内容提要]在全球气候变化问题上,中美欧既是最引人关注的责任方,也是重要的利益攸关方,还是全球治理制度的关键建设者,这些构成了中美欧三边关系的基本要素。随着全球气候变化谈判的不断推进,中美欧三边关系经历了四个阶段的演变,分别表现出欧美合作高于中美和中欧合作、中欧合作超过欧美和中美合作、“浪漫三角共处”、美中联手使欧盟被边缘化等不同关系形态,并揭示出其总体的合作性、局部具体问题上的竞争性以及动态变化等特征。

[关键词]气候变化 中美欧 三边关系

[作者简介]薄燕,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授,主要研究环境与国际关系。

气候变化问题是当今最为重大的全球性问题之一。在参与全球气候变化治理的主体中,中美欧三方的立场及其相互关系尤为引人瞩目。本文主要探讨中美欧在气候变化问题上的合作与冲突及其对全球气候变化治理的影响。

中美欧在气候变化问题上的复杂关系

气候变化问题上的中美欧三边关系主要是指中美欧在全球气候变化治理问题上,其政策立场相互联系、相互作用和相互影响。构成这种三边关系的基本要素主要有三个。其一,中美欧皆是全球气候变化问题上最引人关注的责任方。中美欧三国均为主要温室气体排放者,其中美国是历史的和现实的全球最大温室气体排放国。据世界资源研究所(WRI)统计,美国自1850年以来的温室气体累积排放量占全球累积排放总量的比重居世界第一位。¹美国能源信息管理局2009年12月发布的报告称,美国2008年温室气体排放量达70.526亿吨二氧化碳当量,其中二氧化碳排放量为58.39亿吨。该报告预计,美国到2030年排放的与能源相关的二氧化碳将达62.07亿吨,届时仍将是世界上温室气体排放最多的国家之一。²欧盟成员国也是全球温室气体的主要排放源,它们自1850年以来的累积排放量

居全球第二。”2008年欧盟27国的温室气体排放总量达到49.712亿吨,居世界第三。³尽管欧盟近年不断加大减排力度,其温室气体排放总量占世界总量的比重趋于下降,但未来相当长时期内仍将位居世界前列。中国自1850年以来的温室气体累积排放量占全球总量的比重远远小于美欧,但从现实和未来的排放趋势看,中国的排放量引人关注。根据国际能源机构数据,中国在2007年排放的二氧化碳约60亿吨,占全球二氧化碳排放总量的21%,已成为世界上排放与能源相关的二氧化碳最多的国家。⁴该机构发布的《2009年世界能源展望》提出,

* 本文得到2009年度上海市教育委员会科研创新项目资助,项目编号为09ZS07。

¹ World Resources Institute, <http://cait.wri.org/cait.php?page=compcoun> (上网时间:2009年10月2日)

² U. S. Energy Information Administration, “Emissions of Greenhouse Gases Report”, <http://www.eia.doe.gov/oiaf/1605/ggprt/index.html> (上网时间:2010年4月9日)

³ World Resources Institute, <http://cait.wri.org/cait.php?page=compcoun> (上网时间:2009年10月2日)

⁴ European Environment Agency, “Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009”, http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2009_9 (上网时间:2010年4月9日)

⁵ IEA Statistics, *CO₂ Emissions from Fuel Combustion, Highlights*, 2009 Edition, <http://www.iea.org/co2highlights/co2highlights.pdf> (上网时间:2009年11月29日);中国国家发展和改革委员会副主任解振华2008年10月公开表示中国与美国的排放总量大体上相当,参见:童海华、冯洁:“解振华:中美二氧化碳排放总量大体相当”,《中国经济导报》,2008年10月30日。

到 2030年,在全球新增的 110亿吨与能源相关的二氧化碳排放中,3/4将来自中国。¹

其二,中美欧是气候变化问题三个重要的利益攸关方,这决定了中美欧三边关系是一种合作与竞争并存的关系。一方面,中美欧在气候变化问题上具有强烈的合作动机,能够从合作应对气候变化问题的过程中共同受益。全球气候变化问题是包括中美欧在内的所有国家都面临的公共问题,应对该问题带来的不利影响符合所有国家的利益。同时,气候变化问题复杂且涉及面广,使得任何国家都不可能单独解决该问题。只有包括中美欧在内的各国进行合作才可能减缓或者适应气候变化带来的不利影响。另一方面,中美欧在如何应对气候变化问题上又存在着竞争,这种竞争的核心是中美欧作为关键的治理主体在国际上如何公平地分摊应对气候变化的责任和义务,竞争的表现是三方在治理原则和规则上存在着重大分歧,竞争的实质是各国对国家发展空间和发展权的争夺,竞争的影响则涉及到国际体系权力格局的流变。因此,中美欧任何一方对其他方的气候变化政策、谈判立场和温室气体排放行为都非常关注,由此产生了某种相互依赖。

其三,中美欧是全球气候变化控制制度的三个关键建设者。中美欧都对气候变化治理进程和内容具有较大影响。美国凭借其超强政治经济实力,试图在全球气候变化治理的多边行动和单边行动之间进行灵活选择。当它认为本国利益有可能受到多边机制威胁时,就可能置身于这种多边进程之外²,转而运用单边主义手段,甚至行使否决权,充当国际气候合作的阻碍者。”因此,美国既可能推动和领导国际气候合作,也可能阻碍和拖延这个进程,并影响到其他国家的行为。欧盟是全球气候治理中的另一个关键角色。冷战结束之后,应对包括气候变化问题在内的一系列全球挑战成为欧盟对外政策的一个重要方面。³在此背景下,欧盟高度关注气候变化问题,积极参与全球气候谈判进程。在欧盟看来,许多重大的环境问题都是国际性的,只有通过多边途径才能有效应对。⁴事实上,欧盟自 20世纪 90年代以来一直是全球气候谈判进程的重要议程设置者和推动力量。中国是全球气候变化治理体系中积极

而谨慎的参与者。中国自 20世纪 90年代以来参加了几乎所有重要的国际气候变化会议,对国际气候谈判采取了非常开放的态度,积极与国际社会进行对话和沟通。但同时,中国的参与又是非常谨慎的,它反映了并影响着众多发展中国家的立场和政策。可以说,中美欧在全球气候变化治理体系中居于大致相仿的地位和层级上。

综上所述,气候变化问题上的中美欧三边关系是在全球气候变化治理的大背景下,发生在三个主要的气候责任方、利益攸关者和制度建设者之间的一种多边关系。

中美欧关系围绕气候变化问题的变化

中美欧在气候变化问题上的三边关系随着全球气候变化谈判进程不断变化,在不同阶段有不同的表现形态,并可具体分为四个阶段。

第一阶段,在京都进程初期,中美欧三方在气候变化问题上总体有合作,但欧美合作程度要高于中美和中欧合作。中美欧都参与了此期间的全球气候谈判,《京都议定书》的达成意味着中美欧之间存在着大多边层次的合作框架,三方实现了总体合作关系。欧美之间虽然存在分歧,但它们的关系要比中美、中欧关系更加紧密。欧美分歧体现在发达国家减排温室气体的范围、目标和时间表问题上。欧盟主张到 2010年把二氧化碳、甲烷、氧化亚氮这三种温室气体的排放水平削减到比 1990年排放水平低 15%;美国则主张从 2008年到 2012年,削减六种温室气体,并降低减排指标,还要求在议定书中规定“排放贸易”和“联合履约”内容。欧美之间的这些分歧并不影响它们在以下两个问题上立场一致:一

¹ World Energy Outlook 2009, http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2009/WEO2009_es_chinese.pdf (上网时间:2010年1月16日)

² Robert Falkner, “American Hegemony and the Global Environment”, *International Studies Review*, 2005, p. 596

³ Robert Paarlburg, “Earth in Abeyance: Explaining Weak Leadership in U.S. International Environmental Policy”, in Robert J. Lieber ed., *Eagle Adrift: American Foreign Policy at the end of the Century*, New York: Longman, 1997, p. 149.

⁴ Ivo H. Daakler, “Are the United States and Europe Heading for Divorce?”, *International Affairs*, Vol 77, No 3, p. 560

⁵ Ivo H. Daakler, “Are the United States and Europe Heading for Divorce?”, *International Affairs*, Vol 77, No 3, p. 561

是出于减排成本、效率考虑,提出运用“排放贸易”、“联合履约”等灵活机制;二是主张“主要的”发展中国家自愿承诺减排义务,并启动新一轮谈判以规定发展中国家参与“限制排放”。在这个阶段,中国采取了“77国集团+中国”的模式参与谈判,但由于中国经济的快速发展以及温室气体排放量的增加,中国受到美欧的“格外关注”。因此,在1997年京都会议上美国等发达国家向发展中国家施压时,中国和印度成为重点施压对象。美国政府、参众两院代表团和大会主席多次分别约见中、印代表,要求中国和印度接受减排相关条款。欧盟虽未挑头,但也配合了美国的行动。¹ 中国对美欧等发达国家的意图进行了抵制,因为这威胁到中国能源和经济发展的根本利益。中国主张严格按照“柏林授权”,反对为发展中国家规定新义务,阻止启动“后京都进程”,阻止“自愿承诺”条款。中国还提出“中国在达到中等发达国家水平之前,不可能承担减排温室气体的义务;中国在达到中等发达国家水平之后,将仔细研究承担减排义务。在此之前,中国政府将根据自己的可持续发展战略,努力减缓温室气体的排放增长率”²。此外,中国反对在议定书中确立“排放贸易”制度。中国还与印度进行密切磋商与合作,两国决定在“自愿承诺”、“排放贸易”及“后京都进程”三个问题上不让步,但在“联合履约”和“清洁发展机制”上照顾了发达国家的要求,从而挫败了美、日等国转嫁责任的企图。”

第二阶段,在京都进程期间,中美欧在维持总体合作关系的同时,中欧的合作水平得到提升,超过了美欧和中美,美国与中、欧的分歧明显。京都会议后,美国和欧盟在如何以现有森林和植被吸收二氧化碳的能力来抵消缔约国的实际排放量问题上的分歧凸显,导致了《联合国气候变化框架公约》第六次缔约方会议无果而终。美国在国际谈判中目标落空再加上国内政治因素,导致小布什政府于2001年3月宣布美退出已经签署的《京都议定书》。欧盟和中国都对此表示了反对和抗议。美国的单边行为客观上推动了欧盟与包括中国在内的发展中国家相互进一步接近。随着欧盟、中国等国家批准《京都议定书》,该议定书于2005年2月正式生效。这样,中

美欧在气候变化问题上的三边关系总体特征没有发生根本变化(中美欧作为《联合国气候变化框架公约》的缔约国在大多边层次上合作的制度基础仍然存在),但中欧的合作程度迅速提高,美国则处于与欧盟和中国都有明显竞争的态势。在此阶段,中国与欧盟建立了气候变化伙伴关系,双方强调后京都进程的国际合作必须在联合国多边框架下进行,应该以《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》所确立的目标、原则和合作模式等作为法律基础。在具体谈判议题上,中国和欧盟都主张发达国家在后京都进程应该继续承担量化减排指标,该共同立场在2007年12月巴厘岛会议上也得到了体现。此外,中国和欧盟都主张后京都进程的国际气候变化治理应坚持“共同但有区别的责任”原则。³ 美国退出《京都议定书》意味其不认同该议定书的法律基础地位,这构成了中、欧与美国之间的最大分歧。欧盟和中国对美国在退出《议定书》之后发起的游离于联合国气候变化谈判之外的合作机制均表示了反对。美国与中、欧之间在这方面的分歧一直持续到巴厘岛会议之后。⁴ 总之,在这个阶段,美国处于相对孤立的境地,而美欧分歧的加剧在一定程度上提升了中国在三边关系中的地位。

第三阶段,巴厘岛会议之后哥本哈根会议之前,中美欧三边关系发生了新的变化,出现了双边层次上的“浪漫三角共处”关系和大多边层次上的美欧共同与中国竞争的态势。从双边层次看,中美欧之间的三对双边关系总体上都实现了合作,且中国与美国、中国与欧盟的合作水平相当。其中,中美关系

¹ 中国外交部条法司刘振民:“京都会议及其对中国经济发展的影响”,中国可持续发展研究会1998年第二次战略研讨会,1998年2月10日, <http://cssd.acca21.org.cn/clireporta.html> (上网时间:2009年11月1日)

² 中国代表团团长、林业部长兼国家计委副主任陈耀邦在京都举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方第三次会议高级别会议上发言,1997年12月8日, http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-08/20/content_531424.htm (上网时间:2009年1月2日)

³ 刘振民:“京都会议及其对中国经济发展的影响”, <http://cssd.acca21.org.cn/clireporta.html> (上网时间:2009年11月1日)

⁴ “欧盟对付气候变化的行动”, http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/brochures/post_2012_ch.pdf (上网时间:2009年12月3日)

⁵ Markus Becker, “EU Threatens to Boycott US Climate Talks”, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,523211,00.html> (上网时间:2009年12月22日)

在气候变化问题上获得了新的合作动力。这种势头在小布什政府执政后期就已显现,在奥巴马政府执政后得到强化。奥巴马就职后明确表示,希望显著推进中美在气候变化和环境方面的合作。中国方面也注意到美国政府在应对气候变化问题上趋于积极,并认为中美双方加强对话与合作有利于两国关系的发展以及国际社会应对气候变化的合作与行动。在此背景下,美国派出了政府官员密集访问中国:2009年2月国务卿希拉里·克林顿访华、5月众议院议长南希·佩洛西访华、6月总统气候变化问题特使托德·斯特恩访华、11月奥巴马总统访华。在此过程中,气候变化问题均被列为中美系列双边会晤的主要议题。此外,中国国家主席胡锦涛和美国总统奥巴马在北京会谈后发表的《中美联合声明》称,对于即将召开的哥本哈根会议,双方将致力于达成最终的法律协议。¹与此同时,中美在气候变化和能源领域的技术合作也得到了加强,并在具体合作项目上取得了进展。

在中美气候变化合作有了新发展的同时,中欧合作的势头仍在继续和强化。中欧自2005年确立气候变化伙伴关系以来,开展了一系列能源与气候技术合作项目,双方就制度保障、资金安排、技术合作等问题不断磋商。²2009年11月,第十二次中欧领导人会晤后的《联合声明》称,双方同意通过加强协调与合作进一步落实《中欧气候变化联合宣言》,并同意提升气候变化伙伴关系。³此外,欧盟也注重在哥本哈根气候变化会议前与中国协调立场。2009年7月13日,在美国代表团访华后不久,欧盟就派出代表团访华,其目的之一是希望中国能够与欧盟达成相关共识,加速全球气候变化谈判进程。在2009年的第十一、十二次中欧领导人会晤中,双方都表示在哥本哈根会议上可以有很大的合作空间,愿一道推动哥本哈根会议达成“全面、公平和具有雄心的结果”。⁴

与此同时,美欧之间在气候变化问题上的协调和共识也有所增强。欧美在气候变化问题上的关系改善迹象出现在小布什政府后期,而奥巴马上台赋予了这种关系新的动力。在2009年4月的美欧布拉格峰会上,双方表示拟通过加强在气候变化与能

源方面的合作,推动主要工业化国家和新兴市场国家共同参加谈判,以使哥本哈根会议取得成果。在2009年7月意大利拉奎拉八国峰会上,美国与其他成员国发表声明表示,到2050年,发达国家应将温室气体总排放量减少80%,并愿意和所有国家一道实现全球温室气体减排一半、将全球温度的升幅控制在2摄氏度内的目标。2009年11月美欧峰会发表的《共同声明》称,双方将为推动在哥本哈根会议上达成一项“雄心勃勃和全面的”国际协定而共同努力。

然而,在气候变化谈判的全球大多边层次上,美欧的立场趋同,与中国的分歧加深。欧美虽然在发达国家承担量化减排目标问题上存在分歧,但在以下三个问题上的态度和立场趋同:弱化发达国家的量化减排义务;要求中国承担量化减排义务;在对发展中国家进行资金和技术转让问题上采取拖延态度。中国与欧美在上述每个问题上几乎都存在分歧。在2008年的曼谷会议上,欧美一致要求发展中国家在气候变化问题上承担更多责任,甚至要求发展中国家作出减排承诺。中国等发展中国家对此表示反对,并要求发达国家提供充分的资金来解决气候变化问题。在同年6月的波恩会议上,中国、墨西哥等国提出的有关资金和技术转让方面的建议并未得到欧美积极回应。在8月加纳会议中,欧美等发达国家提议对发展中国家减排责任采取新的分类,建议将人均GDP高的发展中国家列入《公约》附件一(工业化国家),这遭到了“77国集团+中国”的反对;⁵而“77国集团+中国”提出的一项在《公约》

¹ 《中美联合声明》2009年11月7日, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gsx/tyb/zyw/627468.htm>。(上网时间:2009年12月10日)

² “温家宝在第五届中欧工商峰会上的演讲”,2009年11月30日, http://www.gov.cn/khd/2009-12/01/content_1477030.htm。(上网时间:2009年12月8日)

³ “第十二次中国-欧盟领导人会晤联合声明”,2009年11月30日, http://www.gov.cn/jzq/2009-11/30/content_1476644.htm。(上网时间:2009年12月3日)

⁴ “温家宝与欧盟领导人共同会见记者时的讲话”, http://www.gov.cn/khd/2009-05/21/content_1320555.htm (上网时间:2009年12月3日);“第十二次中国-欧盟领导人会晤联合声明”,2009年11月30日, http://www.gov.cn/jzq/2009-11/30/content_1476644.htm。(上网时间:2009年12月3日)

⁵ 《联合国气候变化框架公约》秘书处法律部主任高风:“阿克拉会议有何成果?” <http://www.chinadialogue.net/article/show/sirge/ch/2392> (上网时间:2009年12月22日)

框架下建立一个新融资机制的建议也遭到了欧美等发达国家的质疑。在2008年12月《联合国气候变化框架公约》第14次缔约方会议暨《京都议定书》第4次缔约方会议上,中美欧之间的分歧集中体现在是否继续坚持“共同但有区别的责任”原则问题上。以往同意该原则的欧盟出现了背离这种原则的倾向,如,欧盟针对中国和印度,提出主要发展中国家要在情景照常的情况下,减排15%—30%的温室气体。美国也同样提出了发展中国家应作出减排承诺的要求。中国在减排问题上面临着来自欧盟和美国的双重压力。在哥本哈根会议前国际社会举行了5次谈判,但在两个关键问题上,即发达国家的中期减排目标和对发展中国家的资金援助问题,始终未取得进展。从中美欧三边关系角度看,一个重要变化是欧盟对《京都议定书》的立场发生了变化。欧盟由于确信美国不会回到《京都议定书》框架下,因此在2009年10月举行的曼谷谈判会议上提议制定一个包括《京都议定书》条款的新的气候变化协议,在11月的巴塞罗那谈判会议上仍坚持这种观点,试图把美国拉入新的具有约束力的制度安排,欧盟的立场变化无疑破坏了欧中在《京都议定书》地位问题上一度存在的共同立场。

第四阶段,中美欧三边关系在2009年12月举行的哥本哈根气候变化会议上出现了戏剧性变化:会议前期,美欧强化合作态势,共同对中国施加压力,中国与美欧在核心问题上存在分歧;会议末期,美国与包括中国在内的“基础四国”联手实现了合作,而欧盟处在被边缘化境地。

在哥本哈根会议前期阶段,中欧围绕以下问题分歧明显。一是中国主张坚持《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》双轨谈判,但欧盟希望哥本哈根会议能够达成一个比《京都议定书》范围更广泛的综合性法律协议,并将发展中国家纳入其中。¹二是中欧对于中国自主承诺的减缓温室气体排放目标的力度看法不同,中国的目标是到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%—45%,但欧盟却认为这个目标“比较谨慎”,“显得不那么雄心勃勃”。²三是欧盟提出其到2020年的温室气体排放量与1990年的排放量相比

减少20%,中国首席谈判代表苏伟指出,欧盟的目标年均减排仅为1.05%,还不及在《京都议定书》中其已经承诺的2008年至2012年期间年均减排2.48%的一半,这让人感到非常失望。同期,中美分歧主要在以下几方面。一是对于《联合国气候变化框架公约》下的议定书问题观点不同,美国提出制定一个不同于《京都议定书》的新协议,中国表示反对,强调应集中履行公约和议定书的现有义务,并在“巴厘岛路线图”下达成一个雄心勃勃的结果。³二是对于中国自主提出的国内减排目标,美国认为中国需要做更多,并强调中国到2030年二氧化碳预计排放量将比美国多60%⁴,美国还要求中国将减排承诺纳入国际协议。三是对于美国提出的到2020年其温室气体排放总量比2005年减少17%的目标,中国谈判代表表示“不理想”,其他国家则表示美国的数字还能进一步提高。⁵四是“透明度”问题,这是中美分歧的核心问题。美国要求所有的公约缔约方应该对温室减排进行常规报告并接受国际核查,⁶并将核查作为美提供气候援助资金的前提之一;⁷而中国明确表示:根据“巴厘行动计划”的原则,发展中国家采取自主减排行为,没有义务接受“三可”(可监督、可报告、可核查)原则的国际核查。⁸从欧美关系看,双方分歧依旧,如欧盟希望达

¹ IISD, “Copenhagen Highlights”, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol 12 No 449, 7 December 2009, <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12449e.pdf> (上网时间:2010年1月23日)

² 张斌、张斐斐:“《经济观察报》专访欧盟首席气候谈判代表 Arun Runge-Metzger”,《经济观察报》,2009年12月11日。

³ IISD, “Copenhagen Highlights”, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol 12 No 451, 9 December 2009, <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12451e.pdf> (上网时间:2010年1月23日)

⁴ Patrick Wintour and Jonathan Watts, “John Prescott defends China’s role at Copenhagen climate summit”, *The Guardian*, 28 December 2009, <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/28/john-prescott-defends-china-copenhagen> (上网时间:2010年1月3日)

⁵ 张斌、张斐斐:“《经济观察报》专访中国谈判代表吕学都”,《经济观察报》,2009年12月11日。

⁶ IISD, “Copenhagen Highlights”, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol 12 No 449, 7 December 2009, <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12449e.pdf> (上网时间:2010年1月23日)

⁷ John M. Broder and Elisabeth Rosenthal, “Obama Has Goal to Rest a Deal in Climate Talks”, December 17, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/12/18/science/earth/18climate.html> (上网时间:2010年1月3日)

⁸ “外交部在哥本哈根介绍中国应对气候变化政策等”, http://www.gov.cn/sxwb/2009-12/12/content_1485654.htm (上网时间:2009年12月30日)

成一份“有法律约束力的”、“包含《京都议定书》所有基本要素的”协议,而美国则希望达成一份政治协议;欧盟对美国承诺的减排目标也不满意,表示要推动美国向更大的减排目标迈进。但双方在一些关键问题上保持着共同立场,都主张制定一个不同于《京都议定书》的新协议,要求中国承担更多减排义务,并在对发展中国家资金和技术援助问题上立场趋同,而中国在这些问题上与欧美立场分歧明显。¹

到哥本哈根会议后期,在谈判几乎陷入僵局的情况下,中国总理温家宝与美国总统奥巴马的入会和两次会晤,对会议取得成果起到了直接推动作用。在第一次双边会晤中,两国领导人都表示要加强沟通与协商,共同推动哥本哈根会议取得成果,双方赞同大会要尽快达成一项政治协议。²温家宝还表示,中国在有关信息的披露方面愿积极开展国际交流、对话与合作,而美方对中方愿增加自主减排信息的透明度表示赞赏。这意味着中美在重要分歧上都表现出了灵活性。为推动达成协议,奥巴马主动寻求与中国等发展中国家再次会晤。当温家宝与印度、南非、巴西三国领导人开会协调立场时,奥巴马的加入使四国商讨变成了五国商讨。”经过磋商,“基础四国”就协议表述的几个重要问题同美国达成一致,这为《哥本哈根协议》(Copenhagen Accord)的最终达成奠定了基础。中美之所以能够在哥本哈根会议上实现合作,是由于双方都希望会议能够取得成果,并采取了务实的策略。中国作为新兴发展中大国,希望在哥本哈根会议上展示负责任大国的形象,在新一轮气候变化治理规则制定过程中发挥重要作用。但中国面临着发展经济与控制温室气体排放的双重任务,因此极力避免新的协议对发展中国家规定具有约束力的减排义务。从美国来看,奥巴马希望能打破谈判僵局,推动哥本哈根会议达成协议,从而兑现其“要使美国发挥领导作用”的承诺。但迫于国会压力,美不会在会议上作出进一步减排和资金援助承诺,而是更倾向于会议达成政治性的、非具有法律约束力的国际协议,因为奥巴马政府的新能源政策在 2009年 6月勉强获得众议院通过,正面临参议院的审核。中美对哥本哈根会议预期目标的相互接近以及彼此存在的默契,使双方在

会议末期实现了合作,并各有收益。

在中美互动过程中,欧盟处在被边缘化境地,原因主要有两个方面。一方面,欧盟对哥本哈根会议期望值过高——希望该次会议能够达成具有法律约束力的、普遍性的和综合性的新协议,能够使美国和中国在已宣布的数字目标基础上再宣布更加雄心勃勃的减排计划,而美国和中国在上述问题上与欧盟存在分歧。可以说,欧盟对美国和中国谈判底线缺乏真正的了解。另一方面,欧盟对哥本哈根会议进程和结果能够施加的影响非常有限。欧盟希望通过率先确立自身减排目标的方式来领引其他国家追随,但结果表明,欧盟是一厢情愿。在对发展中国家资金援助问题上,欧盟之前所树立的道义领导者形象,也因其把发展中国家区分为较发达国家和最不发达国家并将资金分配同国家经济实力挂钩而失去往日风范,并导致中国对欧盟的失望。再加上欧盟内部在减排目标和提供资金问题上矛盾重重,分歧严重,更限制了欧盟发挥领导和协调作用。

结论

在全球气候变化领域,中美欧三边关系总体上是一种合作性的多边关系。这主要表现在中美欧之间具有较强的合作意愿、广泛的合作内容和坚实的制度保障。中美欧之间强烈的合作意愿来源于三方在气候变化领域的共同利益以及同时作为主要责任方、利益攸关者以及制度建设者的事实,合作内容则主要表现在三方致力于共同推动全球气候变化治理进程,建设和完善有效的全球气候变化制度,并形成和通过了应对气候变化的基本理念、总体原则和规范。合作保障在于它们之间在应对气候变化的政策和途径方面存在共识,并形成了一定的制度性安排, (转第 63页)

¹ 参见解振华:“中国为哥本哈根气候变化大会取得成果作出重要贡献”, <http://www.ipcc.ch/China/News/11&NewsID=1134> (上网时间:2010年2月1日)

² “温家宝总理 18日在哥本哈根会见美国总统奥巴马”, http://www.gov.cn/khd/2009-12/19/content_1491160.htm (上网时间:2009年12月30日)

³ “青山遮不住 毕竟东流去——温家宝总理出席哥本哈根气候变化会议纪实”, http://news.xinhuanet.com/world/2009-12/24/content_12700839.htm (上网时间:2010年2月1日)

境治理与相关技术合作。由于经济发展阶段的不同,发展中国家与发达国家在气候变化问题上存在很大的认知差异和诸多误读与误解。如在发展中国家,一些分析认为气候变化理论的背后隐藏着发达国家遏制和阻止发展中国家继续发展的阴谋,也有分析认为这是一些利益集团为了谋取利益以及一些科学家为了争取经费制造出来的一个骗局。事实上,发达国家重视环保主要是出于自身可持续发展的考虑,这些国家发展到后工业化阶段后,不仅提高环境质量的要求和愿望十分强烈,也有较充分的经济和制度保障。发达国家推动发展中大国减排,在某种程度上是为了避免发展中国家搭便车,因而是国际政治经济与外交博弈的一种表现。如果仅仅将之归结为某些国家的阴谋,既不利于气候变化问题的解决,也不利于发展中国家自身的可持续发展。

同样,对发达国家来说,理解经济发展阶段与可持续发展理念的联系,对于缩小认知差异、理解发展中国家立场也十分必要。世界银行研究认为,尽管

人类在经济增长早期阶段危害了环境,但在后期对环境应是建设性的。许多国家的环境意识随着国家经济的增长而明显增强,社会财富增加、技术进步使得各国环境治理能力显著提高。有分析指出,当一国人均收入达到 5000-8000 美元时,更多资金将进入环保领域,可持续发展的需求和能力都将大幅度提高。事实上,原始人类并不曾像我们想像的那样“与自然和谐共存”,而是以非持续发展方式开发自然。当今世界许多贫困人口仍在很大程度上实行割-烧农业,用木材做饭和取暖,猎杀濒危野生动物。¹因此,环境问题从本质上讲也是发展问题,发达国家对发展中国家减排的期望要与其发展阶段和环境治理能力相适应。○

(责任编辑:张浩)

¹ [美] S 弗雷德·辛格、丹尼斯·T 艾沃利著,林文鹏译:《全球变暖——毫无由来的恐慌》,第 243 页。

(接第 20 页)这既包括全球大多边层次上的气候变化制度,也包括双边层次上的气候合作框架。这些制度性安排有助于中美欧稳定彼此在气候变化领域合作的预期,并促进了三方进一步合作。

但这种三边关系又具有明显的竞争性,这种竞争性来源于三方对气候变化领域相对收益的关注以及各自气候变化政策和立场的差异。竞争内容主要包括三方对于如何公平分摊应对气候变化的责任和成本存在分歧。竞争的表现是中美欧在国际气候谈判过程中围绕着温室气体减排的责任分配、承诺形式以及资金和技术转让问题,持续不断地进行讨价还价。竞争的实质则是三方对于国家发展空间和发展权的争夺。竞争的影响从短期看会拖延全球气候变化治理的进展,从长期看则涉及国际治理规则制定权力的分配。

此外,中美欧在气候变化领域的三边关系还具有较强的流动性。其中,经常出现的形态是三方在保持总体合作的模式下,美欧联手与中国竞争。但这种形态并非一成不变,中美欧之间也一度出现了

其他的形态,如中欧合作水平超越中美、美欧的合作水平,中美联手实现合作并使欧盟处在边缘化境地,甚至也出现过中国同时被美国和欧盟“追求”的形态。这反映了全球气候变化领域中美欧三边关系的高度流动性。

气候变化问题上的中美欧三边关系已经并将继续对全球气候变化治理产生重要影响。中美欧三边关系总体合作的特征将保证全球气候变化谈判继续推进,而这个三边关系的竞争性特征意味着国际社会近期很难在发达国家中期减排目标和发展中国家减排承诺的制度安排上取得实质性进展,而更可能在“三可”、资金援助以及技术合作等问题上有所突破。从长期看,如果三方能够建立有效的对话和协调机制,在核心问题上实现合作,则这个三边关系可以推动全球气候变化治理的大多边进程取得长足进展。如果这个三边关系的竞争性过度凸显,则全球气候变化治理进程将受到阻碍。○

(责任编辑:张浩)