

中美环境外交的回顾与展望*

丁金光 史 卉

[内容提要]中美建交 30 余年来,两国在环境外交领域的合作取得了显著成果,双方签署了多项环保合作协议、建立了环境外交机制,环境保护问题日益成为中美高层互访的重要议题之一,两国民间也开展了形式多样的环保合作。奥巴马总统执政以来,中美环境外交掀起了新的高潮。两国在环境保护领域的交流与合作积累了不少经验,双方要想推动两国环境外交再上新台阶,就必须挖掘各自的优势,同时加强对话与合作,并努力弥合分歧、化解矛盾。

[关键词]中国 美国 环境外交 环境保护

[作者简介]丁金光,青岛大学法学院国际关系系教授、博士,主要从事当代国际关系、国际环境外交研究;史卉,内蒙古社会科学院助理研究员,主要从事当代国际关系、中美关系研究。

一、早期的中美环境外交

20 世纪 60 年代末以来,环境外交开始成为国际关系的新领域,全球、区域以及双边环境外交日益活跃。进入 20 世纪 80 年代后,中美两国环境外交从无到有,在约 30 年间就建构起相应机制,开展了丰富多彩的交流与合作,取得了显著成果。

为促进双方在环境保护科学技术领域的合作和协作,根据《中美科学技术合作协定》(1979 年 1 月)的要求,1980 年 2 月 5 日,中国国务院环境保护领导小组办公室与美国环境保护局签署了《环境保护科学技术合作议定书》。该议定书分别于 1985 年 2 月、1991 年 4 月和 1996 年 10 月与中美科学技术合作协定同步续签。2003 年 12 月 8 日,中国环境保护总局与美国环境保护局签署《环境领域科学技术合作谅解备忘录》,以替代该议定书,同时成立了中美环保合作联合委员会(简称联委会),并于 2005 年 11 月 8 日在华盛顿举行了联委会首次会议。与此同时,1997—2000 年,中美先后举行了三次环境与发展讨论会,专门商讨环保合作的具体问题。

近年来开启的中美“战略对话”与“战略经济对话”是两国 60 多个磋商机制中的重要机制,能源与

环境合作是其中的重要内容。2008 年 6 月,在第 4 次战略经济对话中,两国签署了《中美能源环境十年合作框架》。在 2008 年 12 月第 5 次战略经济对话中,中美在能源与环境合作方面取得了显著的成果,两国同意在应对环境可持续性、气候变化、能源安全挑战方面继续进行密切沟通和广泛合作。

在两国环境外交的推动下,环境保护问题逐渐进入中美两国高层的主要议程,推进了双边环境外交机制的建设。从 20 世纪 90 年代中期起,中美两国元首在多边和双边外交场合的会晤中都谈及环境保护问题,并提出要在这方面加强对话与磋商。在 1997 年 10—11 月江泽民主席访美期间,中国国家计划委员会与美国能源部签署了《中美能源与环境合作倡议书》¹。在 1998 年 6—7 月克林顿总统访华期间,双方签署了《中美城市空气质量监测项目合作意向书》和《中美关于国家公园及其自然文化遗产保护地的管理与保护备忘录》,同意加强在清洁能源、提高效率和资源回收再利用方面的技术合作,

* 本文为国家社会科学基金项目“美国环境外交与国际生态环境安全研究”(批准号 07BGJ023)的阶段性成果。

¹ 上海国际问题研究所编:《1998 国际形势年鉴》,上海教育出版社,1998 年,第 411 页。

同意加强保护珍稀动物和濒危物种的合作。¹

2005年9月在纽约出席联合国成立60周年首脑会议期间,胡锦涛主席在与布什总统会晤时谈到,中美在环境保护等一系列全球性问题上的合作取得了新的进展。在同年11月布什总统访华时,胡锦涛主席提出要加强两国在能源领域的互利合作。2006年4月胡锦涛主席访美期间,中美同意加强能源领域的战略磋商,在共同研发清洁能源、新能源和可再生能源方面深化合作。

截至布什总统任期结束,中美环保合作在政府间和民间层面上都取得了重要成果。在政府间层面,中美自20世纪80年代初起就在应对气候变化方面谋求合作。1982-1983年,中美专家多次互访,制定了气候领域的合作计划。1983-1985年中美气候学术讨论会在北京举行,会议讨论了气候研究协作计划等问题,并提出了可行性措施。1987年双方气候研究合作的范围扩大到树木年轮、气候变化与气候模拟等方面。²1983-1993年间进行的中美季风合作研究成效显著,合作专题包括东亚季风的形成机制、东亚季风与印度季风的关系、季风与中国天气气候、季风的低频振荡和年际振荡特征等,双方就这些问题提出了不少新观点,为长期预报提供了一定依据,同时培养了一批优秀的气候研究专家。”

由于两国政府的积极推动,中美在一些具体领域的环保合作皆有不少建树。一是两国在防治酸雨方面的合作起步早,成效颇具长远性。两国这方面的合作始于1986年。当年,中国云南省环境监测中心站与弗吉尼亚大学签订《中美科技合作全球内陆降水背景值研究》协议,该项目从选点到完成,历时8年。它为中国内陆降水化学背景值提供了重要的依据,而且对认识全球大环境酸雨组分的形成、迁移、转化规律以及防治对策的制定等均有重要的学术价值及实用价值。³

二是在环境与人类健康方面的合作取得了多方面成果。中国预防医学科学院环境卫生与卫生工程研究所同美国环保署下属一研究所从1982年起在中国云南开展燃煤大气污染与肺炎及呼吸道疾病发病率合作研究,已有研究成果涉及肺炎的防治、人体对污染物的承受能力之定量分析等领域。

三是在清洁能源、节能方面的合作富有成效。1985年,中美签订了《中美化石能源研究与发展合作议定书》。2000年4月,两国续签《中美化石能源合作协定》和《中美能源效率和可再生能源科技合作协定》。根据这些协定,两国的合作日益广泛,涉及煤炭、石油、天然气、可再生能源、能源效率、电动车、多燃料汽车等方面;合作方式日益多样,包括技术援助、培训、政策分析、资源和市场评价及信息交流等。其中,1994年7月,中国煤炭工业部与美国环保局就建立中国煤层气信息中心达成协议,由美国环保局赠款65万美元设立该中心,至今为多个国际组织提供信息咨询服务,被誉为“中美两国政府间合作的典范”。⁴2001年,中国科技部和美国能源部可再生能源合作项目——北京地源热泵示范工程开始实施。该工程运行费用远远低于其他采暖、制冷技术,而且能更有效地保护环境、节约资源。

四是在保护大气和防治空气污染方面的合作成果已经惠及居民生活。北京家用电器研究所、青岛海尔冰箱厂和美国马里兰大学于1991年开始研制节能、无氟冰箱,1993年投入生产,中国冰箱的无氟时代即由此开始。另外,自1999年起,美国康明斯公司与北京公交公司开始进行天然气项目合作。2000年4月17日,中美两国城市空气质量自动监测系统二期建设项目(1998年达成第一期合作项目)在北京启动。该项目总金额为1344万美元,由美方提供贴息优惠贷款和部分赠款,中国有33个重点城市获得空气自动监测设备。

五是在生态保护方面的合作促进了中国生态环境的改善。2002年,中美两国合作的森林健康示范项目启动,迄今首批试点共完成人工林1216公顷,

¹ 上海国际问题研究所编:《1999国际形势年鉴》,上海教育出版社,1999年,第153页。

² “中美合作”,中国气象科学研究院网站, <http://www.camscma.gov.cn/cgi/cam%2006-guojijiaoliu-6.htm>。(上网时间:2010年3月8日)

³ “中美合作”,中国气象科学研究院网站, <http://www.camscma.gov.cn/cgi/cam%2006-guojijiaoliu-6.htm>。(上网时间:2010年3月8日)

⁴ 汪巍:“环保领域国际合作对中国至关重要”,《中国青年报》2006年1月23日。

⁵ 相关情况参见中国煤炭信息研究院能源安全研究所网站资料, <http://www.coalinfo.net.cn/ccii/yb/yyl01.htm>。(上网时间:2010年2月9日)

低效林改造 920公顷,示范区森林质量明显提高,生态环境显著改善。这一合作促进了中国森林健康评价指标体系的建立及经营类型的划分。在 2007年 5月召开的“中美合作森林健康评价因子研讨会”上,从生态和社会经济两个层面遴选了森林生理要素、生态要素等评价因子,初步确立了中国区域性森林健康评价指标体系。¹ 鉴于中国传统水产养殖模式造成严重的生态问题,2007年 4月,中国国家环保总局与美国农业部第一个农业科技合作项目——生态水产养殖示范项目在江苏扬中市启动,以研究推广新型环保饲料、生态生物防治技术。

与此同时,中美两国民间环保合作也蓬勃发展。就合作形式而言,中美民间环保合作涉及举办研讨会、签订合作协议、培训师资、研究环境法等。例如,2001年 9月,由美国驻华大使馆主办、北京地球村环境文体中心承办和赛特集团有限公司协办的“民间环保组织与在华外国企业文化交流研讨会”在北京举行,通过情况介绍、交流、培训等为中美两国环保合作提供了许多建设性意见。1999、2001年,“中美民间环境组织合作论坛”举行了二届会议,双边人士围绕多个专题进行了深入讨论。2001、2004年,中国国际民间组织合作促进会与美国环保协会先后签订了合作协议、民间环保合作备忘录,形成了战略伙伴关系。2005年 2月,中美合作的“环境保护教育师资培训”项目——“绿色种子行动”启动,该项目由北京师范大学设计执行,美国通用电气基金会提供 7.5万美元资助。² 2006年 9月,中山大学法学院与佛蒙特法学院成功申请美国国际开发署 180万美元基金,用于中国环境法领域(含环境法、能源法和比较法)为期 3年的培训合作。”

就合作主体而言,美国的跨国公司在中美环保合作中发挥了突出作用。美国强生公司(Johnson & Johnson, JNJ)资助中国的世界自然保护基金对犀牛角和虎骨贸易进行全面评估。³ 1998年 6月 5日世界环境日当天,英特尔公司在上海市少年宫组织了一场以环境保护为主题的青少年绘画活动,宣传环保的重要性,产生了良好的社会反响。⁴ 惠普公司也支持中国的环保事业,参与了保护可可西里自然保护区的“数字中国”项目,2004—2005年连续两年

鼎力支持中国“珠峰环保行动”,还提倡“节约打印”的绿色办公理念。

二、奥巴马执政以来的中美环境外交

2009年 1月奥巴马就任美国总统以后,中美关系开局比较顺利,奥巴马总统表达了在包括应对气候变化等国际热点问题上与中国合作的愿望,使应对气候变化成为中美环境外交的主要议题,拉开了中美环境外交的新帷幕。仅 2009年一年,中美两国领导人就多次会晤,在环境保护问题上达成许多共识,尤其是在应对气候变化方面进行了广泛的交流。部长级层次上的交流尤其频繁,增进了相互了解。当年 2月,美国国务卿希拉里·克林顿在访华期间专程参观了利用中、美技术建造的无污染排放的热电厂——北京太阳宫燃气热电厂,称该厂是美中合作的榜样,并用“勿临渴掘井”这一中国古语来强调两国合作的紧迫性,认为这一项目对改善全球大气环境质量具有重要示范意义。⁵ 7月,美国商务部长骆家辉和能源部长朱棣文访华时,均肯定中国在应对气候变化方面做出的努力,表示要注意弥合美中两国在能源、减排方面的分歧,为合作扫清障碍。7月底,在华盛顿举行的首轮中美战略与经济对话会议上,中美双方将气候变化和能源环境问题列为重要议题,一致同意建立中美气候变化政策对话与合作机制,继续深化两国间的对话磋商与务实合作,以促进两国关系的全面发展。双方同时草签了《加强气候变化、能源和环境合作的谅解备忘录》。

更重要的是,环保合作已成为两国首脑会谈的

¹ “中美森林健康示范项目 6年完成造林 1216公顷”, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/14/content_7975824.htm. (上网时间: 2010年 2月 9日)

² “中美合作开展‘绿色种子行动’宣传环保”,《人民日报》2005年 2月 25日。

³ “180万美金——中美环境合作项目启动”, http://www.gd.xinhuanet.com/dishi/2006-12/18/content_8812207.htm. (上网时间: 2010年 2月 9日)

⁴ 朱素梅:“全球环保领域中的跨国公司及其环保合作”,《世界经济与政治》2000年第 5期,第 67页。

⁵ 董晓同:“美国跨国公司的环境外交——英特尔的实践”,《环境问题与国际关系》(复旦国际关系评论第 7辑),上海人民出版社,2007年,第 174页。

⁶ “希拉里·克林顿参观热电厂与清华学子交流”, <http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/02-21/1573184.shtml> (上网时间: 2009年 4月 9日)

重要内容,应对气候变化问题已提升到两国国家战略的高度。2009年4月在伦敦出席20国集团领导人第二次金融峰会期间,胡锦涛主席与奥巴马总统会晤时一致同意进一步深化广泛领域的互利合作,加强能源、环境以及气候变化领域的政策对话和务实合作。9月,正在纽约出席系列峰会的胡锦涛主席与奥巴马总统就气候变化问题和国际社会的合作应对交换了意见;美方还表示,希望两国加强气候变化特别是清洁能源领域的合作,使之成为两国关系的一个重要支柱,扩大两国共同利益,造福两国人民。两国均显示出积极和建设性的态度,为同年底哥本哈根大会的成功举行发挥了应有作用。¹ 11月,奥巴马总统访华期间在上海与青年学生的对话中说到,除非我们两个国家都愿意采取一些关键的步骤来应对气候变化问题,否则就无法解决这个问题。² 随后发表的《中美联合声明》有1/4以上的文字涉及清洁能源和低碳经济,并就气候变化、能源与环境方面的合作提出了多项措施,表达了两国共同应对环境挑战的信心。”此间,双方政府签署了《中美关于在页岩气领域开展合作的谅解备忘录》、《中美关于建立可再生能源伙伴关系的合作备忘录》和《关于中美能源合作项目的谅解备忘录》三个合作文件。中国科技部、国家能源局与美国能源部签署了《关于中美清洁能源联合研究中心合作议定书》,为两国清洁能源的联合研发指明了方向。

奥巴马执政以来,中美环保合作取得了一系列新的成果。2009年4月,中国民用航空局与美国贸易发展署在北京签署了《中美航空合作项目赠款协议及环保合作备忘录》,中美双方开始在航空环境保护方面开展合作研究。9月,中美合作煤制活性炭、天然气项目落户呼和浩特,总投资30亿元人民币。中美双方还同时启动了电动汽车倡议,这将使两国在未来数年有几百万辆电动汽车投入使用。两国政府宣布在十几个城市开展联合示范项目,并努力开发共同的技术标准以推动该产业的规模增长。中美可再生能源伙伴关系也已启动,两国将进行政策和技术手段方面的合作,以促进风能、太阳能、先进生物燃料的大规模利用和现代电网路线的设定。该项目将利用私营部门的资源和专长,加快清洁能

源技术应用,以加强能源安全和应对气候变化。³

三、中美环境外交展望

中美环境外交在很大程度上反映了发达国家与发展中国家在环境保护领域中的关系,具有明显的两面性。一方面,由于国际国内原因,双方在环境外交领域的合作具有广泛基础和巨大潜力。另一方面,两国在环境外交中仍然存在一些矛盾。两国只有真诚合作才能妥善解决这些矛盾,推动双边环境外交的健康发展。

从长远看,中美环境外交具有广阔前景。第一,两国在环保领域可以实现优势互补,达到双赢。作为发达国家,美国已经拥有比较完善的环境保护政策法规和标准体系,拥有较高水平的环保技术;作为发展中国家,中国存在一个巨大的并且不断增长的环保市场。双方可在科学研究、提高能源利用效率、环保产业、应对气候变化等领域广泛开展合作。两国平等互利、优势互补的合作,将造福于两国企业和人民,也将使国际环保事业获得发展。

第二,两国在环保领域的共同点将会随着合作的推进而逐渐增多。气候变化、能源和环境问题是中美共同面临的严峻挑战,中美在这些问题上的对话与合作是双方共同意愿、共同需要。奥巴马总统访华期间签署的《中美联合声明》表达的就是中美两国在该领域的共识和努力方向。《哥本哈根协议》在2009年底国际气候大会上的通过反映了美中在气候变化等问题上的共同观点,映照了发达国家与发展中国家在这些问题上的利益一致性。这些都为推进气候变化问题上的国际合作奠定了基础。

第三,国际环境保护需要中美共同努力。在当今世界,环境问题具有跨国性、区域性乃至全球性特点,它们的解决不可能单凭个别国家的力量,必须依靠强有力的国际合作。作为最大的发展中国家和最大的发达国家,中美环保合作是南北环保合作的缩

¹ “胡锦涛会见美国总统奥巴马”,《人民日报》,2009年9月24日。

² “奥巴马对话中国青年”,<http://www.xinhuanet.com/world/obama/>。(上网时间:2010年3月9日)

³ 《中美联合声明》,《人民日报》,2009年11月18日。

⁴ 《中美联合声明》,《人民日报》,2009年11月18日。

影,在国际上具有示范作用。因此,中美保持和深化环保合作对解决两国自身的环境问题和日益严重的全球环境问题都具有重要的战略意义。奥巴马总统访华期间就承认,“世界上除非美中两国一致,不然能够解决全球的挑战是极少的。……我希望会晤的成果,就是我和胡主席能够就美中两国怎么共同发挥领导作用而达成一致。我可以告诉各位,甚至很多其他国家它们将等着我们,要看我们做什么”¹。

然而,应该指出的是,中美环境外交中也存在不少问题,需要双方加强交流、协调与合作,予以妥善解决。一要切实遵循“共同但有区别的责任”原则。在国际气候变化谈判中,中美两国在如何看待这个原则问题上有明显分歧。中国认为,气候变化主要是发达国家自工业革命以来大量排放二氧化碳等温室气体造成的,包括美国在内的发达国家应率先采取减排温室气体的行动,以有效应对全球气候变化;发展中国家由于其历史排放少,当前人均温室气体排放水平比较低,其主要任务是实现可持续发展,要求发展中国家与发达国家同步减排是不公平的。美国一些人则认为,《京都议定书》免除中国、印度等发展中大国的减排义务,将抵消发达国家减排温室气体的努力,对美国是不公平的。哥本哈根气候会议上发达国家与发展中国家的矛盾也集中反映在这一点上。美、中是最大的两个温室气体排放国,两国能否进行有效合作直接决定了全球气候变化的未来。美国应对气候变化的长期战略要想顺利实施,离不开与中国的合作。伴随着经济的快速发展,中国环境承受着巨大压力。因此,通过对话与合作,坚持“共同但有区别的责任”原则,中美两国在应对气候变化等环境问题上就能各尽所长,开辟双边合作的新亮点。

二要进一步扩大环保合作的领域。中美在环境外交领域达成了许多共识,实施了许多合作项目,但中美环保合作的广度与深度较之于中日等双边环保合作有很大差距。20世纪70年代以来,中日两国建立了良好的环境合作机制,通过多种渠道积极开展环境合作。中日两国的环保合作具有稳定性,特别是在中日关系处于紧张状态时,两国环保合作没有受到严重影响,反而成为积极调整双边政治关系

的重要杠杆。中日双方通过政府、民间和企业等多种渠道,在环保人才培养、环保技术转让、造林计划、环保监控和中国的基础环保设施建设等领域展开了广泛合作。但是,中美环保合作的范围相对较窄,地方政府和民间的合作还很有限且容易受到两国政治关系波动的冲击,双方在气候变化等问题上仍存在严重分歧,美国对中国改善环境的资金和技术援助力度不大。这些问题都需要尽快解决,以便为中美新的环保合作扫清道路、引领方向。

三要警惕“中国环境威胁论”的影响。“中国环境威胁论”是伴随“中国威胁论”逐步显现的。美国一些人将中国污为“世界污染大国”、“环境和粮食危机的制造者”,给中国造成了极为不利的影响。美国国务院1997年的《环境外交报告》中、世界观察研究所的莱斯特·布朗、民间环保组织乃至前总统克林顿等都有类似言论。²其依据是,工业化时期经济增长必然引发环境破坏,中国如实现国民生产总值翻番的目标,环境污染也将相应严重恶化,从而对世界环境构成威胁。中国经济快速发展过程中的确存在比较严重的环境问题,但是,自20世纪70年代末以来,中国政府在注重经济发展的同时,将环保作为一项基本国策,不断加大环保力度,取得了举世瞩目的成就。美国一些人士和组织无视中国在环保方面的努力和成就、片面夸大中国的环境问题,如果不是无知就是别有用心。中美应从战略高度、以全局眼光看待和处理彼此在环保问题上的分歧和矛盾,重点加强对话、扩大合作,本着相互尊重、求同存异的精神处理好各种敏感问题,以避免“中国环境威胁论”对双边合作的干扰。○

(责任编辑:黄昭宇)

¹ “奥巴马对话中国青年”, <http://www.xinhuanet.com/world/obama/>。(上网时间:2010年3月9日)

² 丁金光著:《国际环境外交》,中国社会科学出版社,2007年,第263页;张利军著:《中美关于应对气候变化的协商与合作》,世界知识出版社,2008年,第56-57页;“西方有媒体竟称2031年中国将耗尽全球森林”, http://www.yn.xinhuanet.com/newscenter/2006-08/20/content_7823238.htm。(上网时间:2010年2月1日)