

中美气候博弈中的权力与责任^{*}

谢来辉/文

[摘要] 中美两国在应对全球气候变化中都肩负重大的责任。在奥巴马政府时期,气候合作曾是中美关系中的一个突出亮点,但是在特朗普政府时期遭到全面搁置,直到拜登政府上台以后,气候变化议题重新回到中美合作的视野中来。对于当前中美在气候领域的权力与责任问题,目前存在权力导向和责任导向两种截然不同的看法。通过分析中美两国在气候议题上的互动,文章认为拜登政府明显表现出一种极为矛盾的做法,即试图在整体上将中国视为“国际秩序的挑战者”,同时选择性地在气候等个别议题上同中国合作。拜登政府的这种外交政策的思想根源是所谓的“照单点菜式多边主义”,其在本质上拒绝接受中国共同参与构建世界新秩序的权力与合法性,从而构成中美气候合作的真正障碍。

[关键词] 气候变化 中美关系 全球治理 照单点菜式多边主义 美国霸权

一、引言

中美关系对于全球治理的发展具有至关重要的影响。中美作为两个经济大国,在应对全球气候变化的全球治理进程中发挥着举足轻重的作用。在奥巴马政府时期,气候议题合作曾经是中美双边关系中的一个突出亮点,两国对于引领全球气候治理作出了突出贡献。尤其是2014年11月12日签署的《中美气候变化联合声明》,对于推动达成《巴黎协定》具有决定性的作用。

拜登领导的民主党政府上台后,纠正了特朗普政府时期否定气候科学以及退出《巴黎协定》的政策。拜登政府大力倡导美国减排,还试图充当全球应对气候变化的推动者,中美在气候领域的合作有所进展。2021年4月15日至16日,美国总统气候问题特使约翰·克里(John Kerry)在上海与中国气候变化事务特使解振华举行会谈,会谈后双方发表了《中美应对气候危机联合声明》,表示两国将在应对气

^{*} 本文系国家社会科学基金青年项目“排放权力与巴黎气候大会之后的中国战略”(16CJL031)的阶段性成果。

候危机问题上“致力于相互合作”^①。2021年8月31日至9月3日,克里再度访华,中美两国就中美气候变化合作、《联合国气候变化框架公约》(下文简称《公约》)第二十六次缔约方大会等交换意见。2021年11月10日,《公约》第二十六次缔约方大会在英国格拉斯哥召开期间,中美双方发布《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》,承诺双方将在未来10年“根据不同国情,各自、携手并与其他国家一道加强并加速旨在缩小差距的气候行动与合作”^②。2021年11月16日,习近平主席在与美国总统拜登举行视频会晤时明确表示,“气候变化完全可以成为中美新的合作亮点”^③。

虽然从表面上看,拜登政府上台后中美气候合作似乎迎来了新机遇,但是实际上依然存在巨大的挑战。尽管拜登政府一再表示要在气候议题上与中国开展合作,但是在整体战略上却一直把中国视为“国际秩序的挑战者”。美国总统气候问题特使克里强调,气候变化是中美关系的一个“独立问题”,尽管美国同中国存在许多严重分歧,但美方不会用这些问题同中国就气候变化议题做交易。然而,这是不现实的。中国外交部发言人指出,中美在具体领域的合作“必然与整体的中美关系息息相关”,“希望美方能够为中美在重要领域的协调与合作创造有利条件”^④。美国《外交事务》杂志发表文章认为,这意味着中国不会区别对待气候合作,其参与减缓全球变暖努力的行动将视其外国对话者在其他领域所采取的立场和行动而定。^⑤2022年8月5日,针对美国国会众议长南希·佩洛西(Nancy Pelosi)窜访中国台湾地区的挑衅,中国外交部发布了八项反制措施,其中第八项就是不得不“暂停中美气候变化商谈”^⑥。如何理解中美气候合作与中美关系存在分歧的这种状况?中美气候合作的障碍到底是什么?导致这一障碍的真正原因是什么?本文将围绕上述问题进行探讨。

二、关于中美气候合作的两种观点

从目前文献的观点来看,中美气候合作的前景确实不尽乐观。关于是何种因素构成了合作的主要阻碍,存在两种不同的解释。

第一种观点认为,在全面战略竞争的框架下,美国拜登政府当前的政策更多是为了追求国际气候政治方面的权力,而不是与中国共同履行全球气候治理的责任。这种观点强调,随着大国竞争的态势日益明显,大国之间会出现围绕气候变化开展竞争与合作的复杂局面。有国内学者认为,拜登政府的主要动力还是在于争夺气候治理的领导权,而不是积极履行应对气候变化的责任。^⑦还有学者认为,美国采取的是“限制性气候合作”策略,中美在气候治理领导权、全球低碳标准领域存在竞争。^⑧美国学者伊恩·布雷默(Ian Bremmer)则进一步提出,中美不可能在环境和气候变化领域实现合作,因为美国不会容忍中国在新能源技术上获得优势。从地缘政治角度来看,新能源技术优势对于中美两国而言都很重要。^⑨上述观点

① 《中美应对气候危机联合声明》,载《人民日报》2021年4月19日。

② 《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》,http://www.news.cn/2021-11/11/c_1128054672.htm。

③ 《习近平同美国总统拜登举行视频会晤》,载《人民日报》2021年11月17日。

④ 《外交部:中美在气候变化领域拥有广泛共同利益和合作空间》,http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/28/content_5583356.htm。

⑤ Andrew S. Erickson and Gabriel Collins, “Competition with China Can Save the Planet: Pressure, Not Partnership, Will Spur Progress on Climate Change”, *Foreign Affairs*, May/June 2021.

⑥ 《外交部宣布针对佩洛西窜台反制措施》,载《人民日报》2022年8月6日。

⑦ 周伟铎、庄贵阳:《美国重返〈巴黎协定〉后的全球气候治理:争夺领导力还是走向全球共识?》,载《太平洋学报》2021年第9期。

⑧ 于宏源、张潇然、汪万发:《拜登政府的全球气候变化领导政策与中国应对》,载《国际展望》2021年第2期。

⑨ 伊恩·布雷默:《美中不会在环境问题上实现合作》,载日本《产经新闻》2021年1月16日。

的核心在于,因为中美在气候议题上的竞争性因素超过了合作性因素,所以中美气候合作不可能走得太远。

目前来看,中美气候博弈的主要矛盾似乎并不是对所谓全球气候治理领导权的竞争。其中突出的例子是拜登政府上台后不久,就在2021年4月主持召开领导人气候峰会,宣示美国在全球气候治理领域的领导地位。此前,中国和欧盟在特朗普政府退出《巴黎协定》的背景下一直坚持引领全球气候合作向前发展。面对拜登政府的气候主张,尽管中国同法国和德国领导人在参加此次峰会之前专门举行视频会议重申并协调了中欧的气候政策立场,但是依然都参加了美国主导的此次峰会。另外,中美两国尽管在低碳产业政策和技术标准竞争上存在一些摩擦,但是目前并未构成影响中美合作的主要障碍。

第二种观点认为,当前国际秩序正处于转型期,大国竞争日趋激烈,因此不大可能形成有效的全球治理。比如,美国智库布鲁金斯学会在2020年7月发布访谈报告认为,当前国际制度和全球治理陷入低谷,国际机构日益陷入困境。人们对国际机构的信心受到削弱,主要大国的政府都倾向于限制国际机构的作用,并对国际合作持悲观预期。^①

具体到中美关系,有学者认为中美之间存在一种所谓的“全球治理武器化”(weaponization of global governance)倾向,这给全球治理带来了挑战。^②比如,美国海军战争学院中国海事研究所教授安德鲁·埃里克森(Andrew S. Erickson)和莱斯大学贝克公共政策研究所研究员加布里埃尔·柯林斯(Gabriel Collins)于2021年在《外交事务》杂志发表题为《与中国竞争可以拯救地球——压力而非伙伴关系将激励在气候变化上的进步》的文章认为,在拜登政府希望开展气候合作的背景下,中国试图将气候议题与其他问题进行捆绑,从而获得更大回报,“中国知道自己对于任何遏制温室气

体排放的全面国际努力至关重要,因此尝试利用这种影响力来推进自身在其他领域的利益”。埃里克森和柯林斯关注到欧盟自2021年2月以来在碳边境税等问题上的态度转变,认为“中国已经在引导美国的主要伙伴在同中国的气候互动中有所保留”,进而推测中国“很可能想要得到美国及其盟友的政治、经济和安全妥协”。基于上述逻辑,他们认为美国对华气候合作不可能取得积极成果,相反还可能对全球气候治理有害,因此建议美国在气候议题上采取对华强硬施压的做法,而不是一味寻求合作。^③实际上,这种观点片面地认为,在中美竞争背景下,中国是在利用“排放权力”^④推动中美关系发展,美国不应当支持这一做法,相反,美国应将中美气候合作独立于其他领域予以推进。

上述两种观点都认为中美气候博弈中显然存在权力与责任的失衡,只是对于中美各自在失衡方面的表现有不同的认识。基于对上述观点的考察,本文试图发展一种新的观点,以此解释拜登政府上台后中美气候博弈所面临的主要障碍。本文认为,随着美国的霸权地位发生变化,美国的外交政策逻辑也发生了重要改变,“照单点菜式”外交成为其在秩序转型

① Fiona Hill et al., “Balancing Act: Major Powers and the Global Response to US – China Great Power Competition”, Brookings Interview, July, 2020.

② 加拿大约克大学学者陈宗翼(Gregory T. Chin)提出,在特朗普政府时期,中美两国都出现了“全球治理武器化”的行为:其中,特朗普总统以退出国际制度和破坏国际合作为代价,追求“美国优先”;中国则利用这个领导权真空的机会,提升自身在国际制度中的影响力和话语权。参见Gregory T. Chin, “US – China Relations and Remaking Global Governance: From Stalemate and Progress to Crisis to Resolutions”, *Asian Perspective*, Vol. 45, No. 1, 2021, pp. 91 – 109.

③ Andrew S. Erickson and Gabriel Collins, “Competition with China Can Save the Planet: Pressure, Not Partnership, Will Spur Progress on Climate Change”, *Foreign Affairs*, May/June 2021.

④ 参见谢来辉:《碳排放:一种新的权力来源——全球气候治理中的排放权力》,载《世界经济与政治》2016年第9期。

过程中暂时维持秩序的选择。“照单点菜式”外交具体表现为美国政府只是在某些议题上选择性地与外国进行对话和接触,但在其他议题上则保持强硬和对抗,拒绝在整体上将对方视为平等的合作伙伴。这种外交政策在中美气候博弈领域表现得最为突出,在奥巴马政府时期也一度发挥过作用。尽管拜登政府多次强调在气候议题上与中国开展双边合作的必要性,但在整体上延续了特朗普政府的对华强硬态度,导致中美关系不断恶化。在当前的形势下,尽管中美气候合作取得了一定的进展,但是美国政府的选择性合作逻辑日益成为阻碍双方气候合作向前发展的主要因素。

三、中美气候合作的主要障碍： 照单点菜式外交

(一) 气候合作与美国对华政策的内在矛盾性

在特朗普执政时期,美国政府开始将中国定位为“首要战略竞争对手”,推动全方位对华强硬政策,甚至提出与中国“脱钩”的政策理念。在这种背景下,美国国内有不少理性的声音表示,如果在气候变化问题上美国还需要与中国合作,那么中美就不能完全脱钩,在脱钩政策与气候政策之间存在一种“两难困境”。^①但是,特朗普代表的美国共和党历来是“气候怀疑论”的大本营,特朗普政府不仅退出了《巴黎协定》,而且在2017年12月发布的《国家安全战略》中删除了此前一直保留的气候变化对美国国家安全构成严重威胁等相关表述。

2021年1月拜登就任总统后,他领导美国政府重新回归了此前民主党对待气候议题的政策传统。正因为如此,2021年3月,美国国务卿安东尼·布林肯(Antony J. Blinken)在对华外交问题上明确提出了一个全新的政策方向:“该合作的时候合作,该竞争的时候竞争,

该对抗的时候对抗。”

其实早在2016年7月,美国民主党全国代表大会通过的新的竞选党纲,就要求将“管控中国崛起”列为下届民主党政府所要面临的复杂挑战之一,同时也寻求与中国在气候变化等领域进行合作,表示“我们也将寻求在一些领域进行合作,包括抗击气候变化和防止核扩散”。正因为如此,拜登政府继续特朗普政府的做法,将中国界定为美国最主要的战略竞争对手。2021年3月,美国政府发布《国家安全战略临时指南》指出:“中国是唯一可能将其经济、外交、军事和技术力量相结合,以对稳定和开放的国际体系提出持续挑战的竞争对手。”2022年10月,拜登政府发布新版《国家安全战略》,继续强调“大国竞争”,认为中国是唯一既有实力又有意图重塑国际秩序的国家。

在遏制“中国对国际秩序的挑战”的总体框架下又试图在气候等少数领域寻求与中国合作,这已经成为拜登政府当前对华政策的突出特点。这一点在拜登政府的战略文件中得到了显著体现,比如,美国政府2022年2月发布的《美国印太战略》文件强调:“中国对印太地区稳定、繁荣构成挑战。未来10年,美国及其盟友的集体行动将决定‘中国是否能成功改变规则规范’,……美国还寻求与中国展开负责任的竞争,将进一步密切与盟友、伙伴合作,但在气候变化、核不扩散等领域也同时寻求与中国合作。美国认为,任何国家都不能因为双边分歧而拒绝在重大全球性问题上进行合作,因为这不符印太地区和更广泛的全球利益。”^②2022年5月,布林肯在发表对华政策演讲中,一方面声称“中国是唯一不仅具有重塑国际秩序的意图——其日益增强的经济、外

^① Jeff D. Colgan, “The Climate Case against Decoupling”, *Foreign Affairs*, September 14, 2020.

^② The White House, “Indo - Pacific Strategy of the United States”, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

交、军事和技术力量又使之具备这样做的能力的国家”,另一方面又强调“中国是全球经济不可或缺的一部分,也是我们应对从气候到新冠疫情等各种挑战的能力的一部分。简言之,在可以预见的未来,美国和中国都不得不与对方打交道”。^①

在对华气候合作问题上体现的这种矛盾性,并不局限于美国,而是普遍存在于整个西方世界之中。美国哥伦比亚大学教授亚当·图兹(Adam Tooze)曾经指出,西方国家在与中国开展气候合作时必然将是充满矛盾的,因为西方国家与中国在人权和地缘政治等许多方面还存在分歧。^②

(二)“照单点菜式多边主义”的提出及其影响

从理论上讲,拜登政府这种显然充满矛盾的对华政策,背后有着更加深刻的思想根源,反映了美国部分精英在面对美国失去霸权地位之后为应对世界事务所采取的一种整体性的办法。这种观点认为,美国可以根据不同问题领域开展国际合作,而不必形成一个全面的主导机制或者关于秩序的概念。

上述思想出自美国对外关系委员会前主席理查德·哈斯(Richard Haass)在2008年《外交事务》杂志上发表的一篇题为《无极化的世界:美国主导之后的将是什么》的文章。哈斯认为,在美国主导的单极世界之后将出现一个无极化的世界,而无极性会使外交事务变得非常复杂。一个无极性的世界不仅涉及更多的参与者,而且缺乏更可预测的固定结构和关系。此时的国际关系将变得更具选择性和情境性,将其他国家归类为盟友或对手将变得更加困难;因为其他国家会在一些问题上选择合作,而在另一些问题上选择抵制。总之,美国将不再享受之前那种要求其他国家“要么支持我们,要么反对我们”的外交政策特权。因此,哈斯认为,除了协商和联盟建设,美国还应该重视“在可能的情况下鼓励合作并保护这种合

作免受不可避免的分歧的影响的外交方式”。正因为如此,哈斯总结认为:“照单点菜式多边主义(multilateralism à la carte)很可能将成为当前的秩序。”^③

在2016年出版的《失序时代:全球旧秩序的崩溃与新秩序的重塑》一书中,哈斯继续坚持了这一观点。他提出,中国“做负责任的利益相关者”,意味着“中美两国政府共同制定规则,确定协议,充实这个时代合法性的内容,设定现实的具体目标”。但是这一方法需要“相当耗时的相互磋商”,也需要放弃冷战时期议题关联的做法。哈斯的建议是:“将外交目标确定为,在分歧不可避免之处,保持甚至扩大合作领域。”^④

“照单点菜式多边主义”概念在美国得到了进一步传播。在美国评论家法里德·扎卡利亚(Fareed Zakaria)的畅销书《后美国世界:大国崛起的经济新秩序时代》中,这被认为是“新时代新规则”的重要组成部分。扎卡利亚说道:“任何制度或组织都不可能永远恰当,也没有一种框架是完美无缺的。有的问题要由联合国来解决,有的问题则也许离不开北约,有的问题则可能要由美洲国家组织出面才行。在气候变化等新问题上,也许组成一个包括私有企业和非政府组织的新同盟最管用。”^⑤

这种按照逐个问题展开、建立具有临时性质的伙伴关系的“照单点菜式多边主义”,本质

① Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China”, <https://www.state.gov/the-administration’s-approach-to-the-people’s-republic-of-china>.

② Adam Tooze, “How Climate Change Has Supercharged the Left”, *Foreign Policy*, No. 235, 2020, pp. 38–43.

③ Richard Haass, “The Age of Nonpolarity: What Will Follow U. S. Dominance”, *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3, 2008, p. 56.

④ 理查德·哈斯:《失序时代:全球旧秩序的崩溃与新秩序的重塑》,黄锦贵译,中信出版社2017年版,第152页。

⑤ 法里德·扎卡利亚:《后美国世界:大国崛起的经济新秩序时代》,赵广成、林民旺译,中信出版社2009年版,第235页。

上是美国拒绝与新兴国家共同构建新时期世界秩序,以期维护其日渐式微的霸权地位的权宜之计。美国试图继续维持自身在国际秩序中的主导地位,排斥新兴国家获得权力与合法性的机会,但是又希望通过自身的优势地位要求各方参与功能性的合作。

哈斯指出,除了“照单点菜式多边主义”,在理论上还存在两种可能促进合作的路径:其一,形成全面的新秩序安排;其二,采取“议题关联”的手段,即同时将分歧少和分歧大的不同议题捆绑起来谈判。但是,哈斯否定了这两种方案。一方面,他认为在处理像气候变化这样的急迫议题时无法等待形成一个全面的新秩序安排,因为这样“太耗时间了”。另一方面,哈斯也反对“议题关联”的做法,认为这样会导致“孤注一掷”、全盘皆输的局面。哈斯的想法是明确将“照单点菜式多边主义”只作为暂时性的做法,先选择性地开展并巩固合作,确保国际社会能够及时应对地区和全球的共同挑战。此外,他更多的是从美国外交政策的角度展开分析,认为美国要对自身的行为有所约束,控制其制裁的范围,比如不对他国的人权问题实施经济制裁。显然,在哈斯看来,真正具备这种“议题关联”谈判能力的是在政治经济方面都有优势地位的美国,而不是其他国家,所以他认为应该克制的是美国。

值得注意的是,哈斯明确反对美国采取对华遏制政策,这应该是在“照单点菜式”外交政策下促进合作的前提条件。哈斯认为,“当今的外交政策首先必须齐心协力阻止大国间的对抗与竞争”;“美国在塑造与中国、俄罗斯的关系中所面临的挑战是,要阻止其谋求走一条会导致新冷战甚至更糟糕局势的道路,同时不能产生对抗关系,以免妨碍开展选择性合作和其他合作,影响共同应对全球性和区域性挑战”。^①然而,从当前拜登政府的外交政策实践来看,哈斯的意见显然没有得到全面和充分的重视。

(三)美国霸权与全球气候治理

从拜登政府的角度来看,中美之间的这种“竞争与合作并存”的状态似乎并无矛盾之处。美国认定中国对于美式价值观以及国际秩序是“严重的挑战者”,因此必须予以遏制,与此同时,美国基于自身对国家利益和全球利益的判断,又不得不与中国在气候变化领域开展合作,这似乎又是理性的做法。

首先,在拜登政府的“大国竞争”战略框架下,所谓的竞争并不是通常意义上的竞争,而是大国在秩序混乱的状态下关系生死存亡的较量。正如有学者指出的那样,当前拜登政府的这种战略框架可以被视为美国在三种不同历史时期认知的混合体,它们分别是两次世界大战之间关于生死存亡的恐惧感、二战后立即开始建立秩序的傲慢情绪,以及在冷战时期的普遍焦虑情绪。^②但是,当今世界面临的时代背景是气候变化对人类整体构成生存挑战,并不是地缘政治冲突构成首要的生存危机。基于错误的历史类比建立起来的宏观战略框架,注定会产生病态的政策结果,其中最重要的是产生无限敌对的前景。正因为如此,美国所谓的“竞争与合作并存”状态,其中的“竞争”充满对立与对抗色彩,有着压倒性优势,而“合作”只是其中微不足道的一部分,根本无法在“大国竞争”的战略框架中占据主要地位。

其次,美国的这种外交思维方式本身就是霸权的体现。从历史上看,美国霸权在全球环境治理中的作用,是随着不同政党交替上台而在领导者与否决者角色之间摇摆的。这具体取决于美国国内如何看待相关的议题以及国际制度的形式,进而评估其对美国国内利益的

^① 理查德·哈斯:《失序时代:全球旧秩序的崩溃与新秩序的重塑》,第149、150页。

^② Andrew Latham, “‘Great - Power Competition’ is the Wrong Foreign Policy Framework. Here’s What Should Replace It”, <https://thehill.com/opinion/national-security/3666777-great-power-competition-is-the-wrong-foreign-policy-framework-heres-what-should-replace-it/>.

影响。^①即使在拥护全球环境合作的时期,美国也因为自身长期占据的优势地位,可以任意地使用权力手段来实现目标。英国伦敦政治经济学院学者罗伯特·福克纳(Robert Falkner)认为,自1972年第一次联合国环境会议以来,美国就一直采取“照单点菜”方式选择政策工具来参与国际环境合作,具体表现为综合使用多边环境政策的制定以及单边威胁和制裁的手段。而且,福克纳认为,随着美国霸权地位的增强,这种政策倾向将更加明显。^②

拜登政府承担全球气候治理领导者角色有一个潜在假定:世界需要美国来提供选择性激励,对其他国家的搭便车行为进行惩罚。但是,从历史上看,美国恰恰是严重存在搭便车行为的国家,而其他大多数国家都在美国退出的情况下坚持行动。^③在国际气候谈判的进程中,美国政府对多边主义的态度多次发生剧烈摇摆,造成了巨大的破坏。1990年代,美国一度发挥了积极的领导作用,与其他发达国家一起有力推动了《京都议定书》谈判的成功。但是,进入21世纪以后,小布什政府以中国和印度等国未承担减排义务为由退出了《京都议定书》,受此影响,加拿大和澳大利亚等国也跟随美国退出。在2009年奥巴马总统上台后,美国重新回归克林顿政府的政策,与中国和欧盟一道成为国际气候谈判进程的推动者。但是,在2017至2020年期间,特朗普政府使得美国彻底沦为“不负责任的利益攸关方”,在气候领域的不作为是其最为典型的表现。美国外交学会高级研究员斯图尔特·帕特里克(Stewart Patrick)曾经对特朗普政府的政策提出了非常严厉的批评:“特朗普政府在气候变化领域的‘鸵鸟政策’,集中体现了美国从负责任的利益攸关方向不负责任的利益攸关方的转变。2017年6月,这位否认气候变化的美国总统宣布将退出《巴黎协定》。此后,他取消了100多项奥巴马时代的环保规定,包括汽车能效标准和发电厂排放限制,同时加紧推广化石燃料。……

相反,中国则正在带头发展清洁能源技术。”^④当然,无论是小布什还是特朗普,美国共和党政府在气候政策方面的保守立场归根结底是基于老布什总统在1992年曾经表达的观点:“美国人的生活方式不容谈判。”

当前中美在气候领域无法取得有效进展,其中的根本原因在于拜登政府自相矛盾的对华政策。在奥巴马政府时期,美国的对华政策并没有走向全面对抗和竞争,所以中美在气候领域的合作能够取得积极的进展。但是,到了拜登政府时期,美国对华遏制政策日益凸显,中美气候合作的基本前提已经发生了根本性的变化。由此观之,拜登政府的对华政策与奥巴马政府的对华政策在某种程度上已经出现了本质上的区别。所以,美国总统气候问题特使克里将当前中美气候合作受阻的原因简单归咎于中方,显然是未能意识到问题的本质。随着美国霸权的持续衰落,中美实力对比不断发生变化,美国若要继续维持原有的外交政策,必将遭到越来越强大的抵制。

四、跨越中美气候合作的障碍

(一) 中美气候合作是全球治理转型的重要组成部分

气候变化问题在国际社会引起关注恰逢冷战即将结束之际,与全球治理概念的兴起几

① Robert Falkner, “American Hegemony and Global Environment”, *International Studies Review*, Vol. 7, No. 4, 2005, pp. 585–599.

② Robert Falkner, “American Hegemony and the Global Environment”, *International Studies Review*, Vol. 7, No. 4, 2005, p. 587.

③ Michael Aklin and Matto Mildenberger, “Prisoners of the Wrong Dilemma: Why Distributive Conflict, Not Collective Action, Characterizes the Politics of Climate Change”, *Global Environmental Politics*, Vol. 20, No. 4, 2020, pp. 4–27.

④ Stewart M. Patrick, “Under Trump, the U. S. Has Become an Irresponsible Stakeholder”, <https://www.worldpoliticsreview.com/under-trump-the-u-s-has-become-an-irresponsible-stakeholder/>.

乎处于同一时期。气候变化问题的全球性和复杂性也推动了人们对全球治理必要性的认识。关于环境问题的大量著作都认为,全球气候和生态危机必将推动“一场政治空间的重新布局”,“开启人们对全球政治秩序性质的新认识”。^①但是,由于种种原因,全球气候治理长期迟滞不前,无论是在有效性还是公平性方面,都未能取得预期的进展。

正如两位西方学者在2013年所指出的那样,当前围绕气候变化国际谈判展开的博弈,在一定程度上应该被认为是中美两个大国关于全球秩序性质(nature of global order)的一场超级大较量。气候变化谈判进展缓慢“不仅是因为气候问题本身的政治因素,也是因为大国之间在物质权力结构、规范信仰和秩序管理方面缺乏新的政治谈判。如果不开展一个宏大的政治谈判,全球气候治理永远只能以零敲碎打的方式取得进展”^②。

当前,拜登政府如果认为可以避免发生权力转移和秩序转型,同时又避免气候危机,那显然是过于自信和乐观了。意大利左翼政治经济学家乔万尼·阿瑞吉(Giovanni Arrighi)曾经警告,如果当前的国际体系最终面临灾难性崩溃,那首先是因为美国拒绝调整和包容,相反,美国对东亚地区新兴经济大国的调整和包容是实现向一个新的世界秩序转型从而避免灾难的关键条件。^③加拿大约克大学学者陈宗翼认为,特朗普政府时期,中美关系以及全球治理陷入了僵局,如果说从这个僵局中可以实现某种关键的变化,那么其前景也是不确定的:要么陷入危机与崩溃,要么实现根本性的秩序转型。^④

“照单点菜式多边主义”存在明显的工具主义特征,没有对新兴国家给予必要的承认和尊重,最终必然遭到反对。2009年,布鲁金斯学会的布鲁斯·琼斯(Bruce Jones)等人就已经清醒地认识到这一点。在《权力与责任:构建跨国威胁时代的国际秩序》一书中,他们明确

写道:“将新兴国家排除在更大的全球治理的主导机制之外,已经导致它们在解决各种问题的论坛中减少了合作。它们在个案基础上的临时参与,并不是一个有效的替代办法。在解决我们面对的全球问题上,这些国家必须成为解决办法的一部分,因为它们拥有解决这些问题所需要的资源和能力。”^⑤而且,在琼斯等人看来,新兴国家使用自身的权力资源进行合理的反应是可以预期到的,因为“新兴国家在许多问题上拥有阻断的权力。对它们的全面承认和给予更多的尊重,将会减少它们使用这种阻断权力的动机”^⑥。既然拜登政府否定中国在国际秩序中的积极作用,那么两国在气候变化等全球议题中的合作显然就并不被美国认为是国际秩序的一部分。从这个角度来看,中国对于拜登政府“照单点菜式”外交方式提出抵制,显然是合理与正当的。

(二) 中国通过主动提出“双碳”目标摆脱传统博弈模式

自1997年美国国会通过《伯德—哈格尔决议》(“Byrd - Hagel Resolution”)以来,美国一直流行一种宣称气候变化问题是“中国问题”的观点,这一观点推断,美欧等西方国家必

① 安德鲁·赫里尔:《全球秩序的坍塌与重建》,林曦译,中国人民大学出版社2017年版,第248页。

② Maximilian Terhalle and Joanna Depledge, “Great - Power Politics, Order Transition, and Climate Governance: Insights from International Relations Theory”, *Climate Policy*, Vol. 13, No. 5, 2013, pp. 572 - 588.

③ Giovanni Arrighi and Beverly J. Silver, “Capitalism and World (dis)Order”, *Review of International Studies*, Vol. 27, No. 5, 2001, p. 279; J. Timmons Roberts, “Multipolarity and the New World (dis)Order: US Hegemony Decline and the Fragmentation of the Global Climate Regime”, *Global Environmental Change*, Vol. 21, No. 3, 2011, p. 781.

④ Gregory T. Chin, “US - China Relations and Remaking Global Governance: From Stalemate and Progress to Crisis to Resolutions”, *Asian Perspective*, Vol. 45, No. 1, 2021, pp. 91 - 109.

⑤ 布鲁斯·琼斯、卡洛斯·帕斯夸尔、斯蒂芬·约翰·斯特德曼:《权力与责任:构建跨国威胁时代的国际秩序》,秦亚青等译,世界知识出版社2009年版,第270—271页。

⑥ 同上书,第271页。

须采取某种政治或经济手段,通过向中国施加压力来促使后者采取行动。^①当前,拜登政府对华气候政策的一个潜在假定是,只有美国才能提供必要的激励来推动中国积极参与应对气候变化的行动。

但是,美国主导全球气候治理的能力和地位已经明显下降。随着美国在国内行动方面的政治体制缺陷日益凸显,美国正逐渐失去在气候议题上塑造领导权的能力。正如英国学者巴里·布赞(Barry Buzan)所认为的那样,美国内部在气候政策问题上四分五裂,两大主要政党意见分歧严重,无法在民主党政府与共和党政府之间制定或维持连续性政策,导致当前全球气候治理领域实际上仍然处于领导力真空状态。^②

特别重要的是,《巴黎协定》的达成,标志着全球气候治理进入了一个全新的阶段。《巴黎协定》的重要意义在于,它奠定了大国行动的新合作框架,主要大国都应该各自采取无条件的行动。^③更为重要的是,中国通过主动提出“双碳”目标已经确立了自身行动的责任。2020年9月22日,习近平主席在第七十五届联合国大会一般性辩论中提出了“碳达峰”和“碳中和”的目标。中国作出的承诺,在国际社会引起了巨大反响。图兹对此予以高度评价,认为“就凭这不算长的两句话,中国领导人有可能改变了人类未来发展的前景”,因为“气候模型专家做出计算并得出结论:如果中国全面落实承诺,这一新承诺就能把全球气温的预期升幅减少0.2至0.3℃。这是自模型出现以来最大幅度的向好变化”。^④更重要的是,图兹认为,与2015年巴黎气候大会时相比,2020年的情况已经完全不同了,美国不再是一个不可或缺的角色,“正如习近平在9月22日明确指出的,就人类面临的最重要的集体问题而言,主要参与者不再等待。如果美国加入脱碳列车,那当然好。美国对联合国气候外交的建设性贡献将是最受欢迎的。但是,美国是决定性声

音的时代已经过去了。中国和欧洲正在(与美国)脱钩”^⑤。

但是,在美国方面看来,如果没有美国在其中发挥某种作用,中国不大可能兑现目前的承诺。比如,有美国学者就怀疑中国到2060年实现“碳中和”目标的可能性,认为这个承诺其实“根本无法实现、在国内强大利益集团的反对下无法实现或者——可能性更小的是——仅仅在其经济增长速度比普遍预期更迅速地放慢时才会自动实现”。^⑥在他们看来,只有通过美国的外在强硬施压,中国才有可能兑现承诺。在其他国家的学者看来,这显然是一种明显的傲慢与自负。布赞认为,国际社会应该对中国现有的推动绿色、低碳、可持续发展道路的气候承诺充满信心。他指出:“中国有充分优势将代际责任构建为中国特色社会主义的重要组成部分,而且能够使之成为全人类共享的价值观。”^⑦此外,图兹也强调,西方应该认识

① 参见 Michael P. Vandenbergh, “Climate Change: the China Problem”, *Southern California Law Review*, Vol. 81, No. 5, 2008。文中建议,基于美国和欧洲占到中国出口市场的41%,美欧的企业可以利用自身在供应链中的有利地位,通过披露产品碳排放信息和企业碳足迹要求中国的供应商进行减排。

② 巴里·布赞:《全球气候治理:中国的黄金机遇》,崔顺姬译,载《国际展望》2021年第6期。

③ 有学者指出,当前气候合作的主要障碍不是搭便车的威胁,而是缺乏首先采取行动的激励。2015年的《巴黎协定》将这一合作逻辑置于其核心。参见 Thomas Hale, “Catalytic Cooperation”, *Global Environmental Politics*, Vol. 20, No. 4, 2020, pp. 73–98。

④ 参见 Adam Tooze, “Did Xi Just Save the World?” *Foreign Policy*, September 25, 2020。新加坡学者马凯硕也引用了这个评价,参见 Kishore Mahbubani and Bertrand Seah, “Climate Justice: The Real Story”, <https://mahbubani.net/climate-justice-the-real-story/>。

⑤ Adam Tooze, “Did Xi Just Save the World?” *Foreign Policy*, September 25, 2020。

⑥ Andrew S. Erickson and Gabriel Collins, “Competition with China Can Save the Planet: Pressure, Not Partnership, Will Spur Progress on Climate Change”, *Foreign Affairs*, May/June 2021。

⑦ 巴里·布赞:《全球气候治理:中国的黄金机遇》,崔顺姬译,载《国际展望》2021年第6期。

到,中国目前采取了“最严肃的态度来解决气候危机。可以毫不夸大地说,人类的未来取决于北京气候政策的成功”^①。图兹认为:“历史表明,除了缓和与中国的关系,他们别无选择。面对气候危机的生存威胁,合作的可能性也是显而易见的。”^②而且,在图兹看来,西方世界不仅除了与中国进行气候合作以外别无选择,而且在合作中的地位只会日益降低。他这样写道:“今天,中国的二氧化碳排放量已经超过了美国和欧洲的总和。无论北京和其他亚洲新兴国家能够接受什么样的集体气候解决方案,西方都是次要的合作伙伴。”^③

五、结语

当前,中美之间关于应对气候变化的权力与责任问题依然存在明显的分歧,拜登政府的“照单点菜式”外交构成了当前中美气候合作的主要障碍。其中,美国气候合作策略的根源是所谓的“照单点菜式多边主义”。但是,与哈斯最初提出的概念不同,美国当前更加缺乏实施这一合作的条件,而且拜登政府又是在所谓“大国战略竞争”框架下将其与遏制中国的战略同时实施,最终必然遭到强烈反对。中方因为佩洛西窜访中国台湾地区而不得不暂停中美气候传统合作的做法,以及认为气候合作不能与双边关系大局分开的观点,并不是博弈论的“议题关联”做法,而是对美国拜登政府气候合作策略的合理反应。

理解这一点,对于认识当前中美气候博弈中的权力与责任失衡非常重要的现实。“照单点菜式多边主义”只是美国在后单极时代维护自身日益消失的霸权地位的临时安排,其本质是拒绝与新兴国家共同构建适应时代需要的世界新秩序。相比之下,中国一直倡导奉行真正的多边主义,强调“共商共建共享”的全球治理观。由于中美双方在全球气候治理中的权力与责任方面存在认识上的根本差异,中美气

候合作要想取得有长远意义的进展仍然面临巨大的障碍。

当前,国际社会对中美气候合作抱有很高的预期。应该看到,美国正在日益失去对全球气候治理领域的领导力,尽管拜登政府正在努力对其加以修复。在这种背景下,美国的领导力很大程度上取决于中美气候合作的前景。中国作为一个新兴大国,对于全球可持续发展的作用日益增强。其中,中国通过提出并积极采取行动实现“双碳”目标,体现出在应对气候变化方面的全球领导力。中美之间只有实现真正的平等和尊重,走向真正的多边主义,两国气候合作的潜力才能够得到真正的释放,从而推动世界各国一道摆脱全球气候危机。■

[谢来辉:中国社会科学院亚太与全球战略研究院,中国社会科学院大学国际政治经济学院]

(责任编辑 袁倩)

① Adam Tooze, “How Climate Change Has Supercharged the Left”, *Foreign Policy*, No. 235, Winter 2020, pp. 38–43.

② Ibid.

③ Ibid.