

## 中美携手减排给全球气候治理注入强大正能量

国家气候战略中心副主任 邹骥

作为最大的发展中国家经济体和排放国，以及作为最大的发达国家经济体和排放国，中美两国的共识与合作，对由发达与发展中经济体组成的全球经济的低碳转型，举足轻重。在全球治理领域树立了合作担当、承担起共同但有区别责任的新范例。

在未来，一个由大国发挥突出作用、做出重要贡献同时又保证无论国家大小、贫富都可以广泛参与、其关注受到尊重的全球气候治理结构的构造，必将日益成为中、美重要的合作领域并将被长久纳入政策对话议程。

11月12日，中美双方在北京发布应对气候变化的联合声明。美国首次提出到2025年温室气体排放较2005年整体下降26%-28%，刷新美国之前承诺的2020年碳排放比2005年减少17%。中方首次正式提出2030年中国碳排放有望达到峰值，并将于2030年将非化石能源在一次能源中的比重提升到20%。

中美达成气候变化合作的双边协议是一个具有历史意义的事件，表明生态文明大势所趋，低碳转型大势所趋，中美合作大势所趋。这是“共区原则”的胜利，是理智务实的胜利，必将为中美新型大国关系注入了实在的、新鲜的内容，必将给全球气候治理注入强大正能量。

充分认识中美联合声明的重大意义

中美联合声明意义重大。

一是两国正式在最高决策层确立了未来发展的低碳方向，为应对气候变化实现可持续发展提供了巨大的推动力。联合行动的性质、方向比数值、时间更为重要。航船的方向确认了，是有机机会加速达到成功的彼岸的。它既是积极的，也考虑了各种制约和现实可行性，降低了欲速则不达的风险。它不是一个工程技术的决定，而是一个政治战略的决定。如此处理让这样一个确定航向的政治决定更容易为各方所接受，以利于更早启航。

二是在全球治理领域树立了合作担当、承担起共同但有区别责任的新范例。它必将在联合国气候谈判中给达成2015年巴黎协议带来推动力和良好的势头，将对各国增强互信、重塑对联合国多边机制解决气候变化问题的信心产生积极影响。作为最大的发展中国家经济体和排放国和作为最大的发达国家经济体和排放国，中美两国的共识与合作，对由发达与发展中经济体组成的全球经济的低碳转型，举足轻重。世界经济已经是一个紧密联系的整体，发达国家与发展中国家在不同发展阶段和全球产业链的不同位置上要协同合作，才能彻底实现全球的低碳转型。

本次联合声明重申共区原则、各自能力原则，重申德班决议中所说的“在公约下”，对于全球气候治理沿着正确的方向发展具有重要的意义。中美所提出的目标，在指标类型、时间尺度等方面的区别，在很大程度上可以理解为双方在长期存在争议的“共区原则”问题上，实现了政治上的妥协和谅解。双方都在做出贡献，都在承担责任，但它们会因为发展阶段、能力、国情等的区别而有所区别。中美联合声明发出的信号令人鼓舞。

三是在双边关系上，为构建中美新型大国关系找到了新的共同利益基础和合作领域。相较两国在其他一些领域中存在的分歧，中美两国在应对全球气候变化方面存在更多共识、实现合作的可能性及合作可能给双边关系带来的积极因素更多。两国及整个人类社会都面临着气候变化的挑战，都面临着调整经济结构、低碳转型、从金融危机引发的衰退中复苏并为未来经济发展寻找新的增长点的艰巨任务。应对气候变化的共同挑战既是环境的挑战，更是可持续发展的挑战，也是走出衰退、迈向全球新的繁荣的挑战。两国贸易额高达5000多亿美元，排放量占全球总排放量的40%以上，不合作，世界环境没有希望，世界经济发展没有希望，人类未来也没有希望。双边

关系必须建立在这样的远见卓识之上。

四是务实合作的领域与前景得到了拓展。双边声明在气候变化领域和低碳发展领域开辟了广阔的合作前景。两国的经济转型、能源转型、技术研发、投资和贸易，息息相关，密不可分。它为原有的机制（联合工作组，战略经济对话等）注入了新的合作势头和内容，也为两个最大经济体之间的贸易、投资提出了新的课题和机会。

例如，一个战略性的构想是：从战略上如何促进破解两国经贸关系中存在的系列“失衡”：能否培育建立一个新的贸易、投资和金融的链条而逐步补充甚至取代原有的链条？这就是中国的外汇储备更多去购买或投资美国的清洁能源、气候友好技术和服务、人才，参与美国基础设施的更新甚至重建，以此减轻中美贸易逆差，给美国带来更多的就业机会，开放更多的中国高技术和清洁能源市场；同时促进中国能源转型、经济转型。据此，降低中美贸易逆差，减少美国的财政赤字，提高美国的就业机会，改善中国的环境质量和经济效率，通过扩大海外投资而提高中国外汇储备的效益，扩展中国企业的投资领域和渠道。低碳发展、绿色发展，完全有可能成为中美经贸关系的新主题、新概念、新线索、新亮点。

#### 落实中美联合声明面临诸多挑战

当然，上述政治决定、战略意图，落实起来也必定不是一帆风顺的。中美两国会面临如下基本挑战。

首先，两国各自落实自己的目标，任重道远。

中美两国的目标都对两国向低碳发展转型提出了严格要求。美国若要实现 2025 年温室气体排放相对 2005 年下降 26%-28% 的目标，其年均温室气体排放下降速率需翻番，从 2005—2020 年的 1.2% 增加到 2020—2025 年的 2.3%-2.8%。中国若要在 2030 年左右实现 CO<sub>2</sub> 排放峰值并实现 20% 左右的非化石能源目标，则要求中国 2030 年左右单位 GDP 的 CO<sub>2</sub> 排放强度下降率需大于 GDP 年增长率，且中国非化石能源需以年均 6% 左右的速度增长，并新增高达 8-10 亿千瓦的核能、太阳能、风能和其他可再生能源装机，相当于中国当前的煤电装机总和。仅从数值上看对两国来说也仍是巨大挑战。

同时，美国今天的政治形势和格局，还需要进一步证明作为一个国家体系它会多深、多快、多持久地顺应世界和美国的低碳转型大势。在美国国内，也一直存在着把中国作为对手的国际政治思维，藉此会认为奥巴马在气候问题上对中国施压不足，要价太低，因而反对中美联合声明。尽管共和党控制了国会两院并会在政治上给奥巴马作梗，但还不能简单地就把共和党视为“高碳派”，毕竟还有《清洁空气法案》的存在，相关政策法规实施的程度、支持低碳的公共预算分配和批准、电厂标准和其他标准等的落实不会毫无进展。假设共和党人赢得下任总统选举进入白宫成为执政方，在处理美国低碳技术研发公共开支预算和对华合作方面，一般会有更加务实的态度，这可从小布什政府时期的表现得到证实。

此外，不能完全忽视美国私人部门的作用和研发部门成果积累的作用，也要看到加州与加拿大魁北克、美国东北部九个州（RGGI）联合排放贸易等省州一级的努力和实践。美国是一个非常多样性的国家，对其政策作用不可高估，也不能简单地把一切作用就都归结为联邦政府。要全面客观地观察美国的低碳转型，各方发挥作用的优势、劣势与制约都要看到，过高过低的估计都会有误。

总的判断是：随着大量燃煤电厂逐步结束服役期，燃气发电相对燃煤发电继续拥有价格优势，以及可再生能源的进一步发展，美国的能源结构在 2025 年前会持续显著优化，在建筑和交通领域的能效标准会进一步得到推行和强化。从对美国最近 5 年排放水平驱动因素的实证解析看，能源结构的低碳化和全经济范围内的能效提高已经大体上驱动美国走上了低碳发展的轨道，但提速的潜力很大，其此次宣布的目标是留有余地的，是不是能将其减排潜力发挥到极致则有待观察。

对于中国来说，实现 2030 年前达到峰值的战略目标，实质上是对自己未来发展路径的一种战略创新，是基于对发达国家现代化历史和世界经济的未来走势研判所形成的一种新的战略视

野。它是提高要素生产率，实现从要素驱动到创新驱动的转变和转方式、调结构、打造经济发展升级版的题中应有之义。

从未来经济发展新常态的走势看，控制温室气体排放和能源消费，在 2030 年左右达到峰值，是大势所趋，但也绝不是轻而易举的事情，必须付出艰苦卓绝的努力。最不易把握的管理，是战略管理，而最难以落实的则是无数措施的实施细节。比如，能源结构转型，煤炭在一个时期内要经历消费和生产增速放缓、停止增长达到峰值、绝对数量下降的中长期变动趋势，这即涉及煤炭本身在长期与国际水平相比占比较高的格局下如何不断低碳化、清洁化，也涉及如何实现煤炭投资、就业的平稳变迁过渡，还涉及到如何妥善管控此前 10 多年在煤炭行业固定资产投资的沉淀风险并减少对金融系统的战略冲击等问题。这些问题，都要有精心的顶层设计和稳妥的过渡保障措施。在持续工业化、城镇化的进程中，在未来巨额基础设施的投资中，如何不形成新的高碳锁定效应，也是巨大的挑战。

其次，如何在全球气候治理中最大限度实现中美合作带来的正能量，还需要进一步加以引导和促进，也将考验人们在发展、创新全球气候治理方面的智慧和视野。

毋庸置疑，中美作为最大的发展中国家经济体和排放国与发达国家经济体和排放国，其合作对多边进程影响重大。但如果由此简单地将大国作用与多边进程对立起来，视为相互取代的关系而非互补的关系，则将可能酿成大错。事实上，多边体制和大国作用从来就是密不可分、相辅相成的。作为多边体制典型代表的联合国体制，创立之初主要是由几个大国发挥了决定性的作用，后来逐步发展为具有广泛代表性和参与程度的政府间组织和多边体制。气候变化问题是全球问题，涉及最大时空尺度的全球公共财富管理，离不开多边的全球治理结构。中美同为《联合国气候变化框架公约》的缔约方，都是多边体制的利益相关者，身处多边框架之中。双边合作只有在公约原则的基础上，才可能对全球气候治理的作用产生积极的影响。大国的合作只有在贡献于实现公约原则的情况下，才会“得道多助”，才有正确的方向和做出巨大贡献的可能。

如何处理大国贡献与小国的广泛参与及国际民主的关系，在未来既是一个需要不断探索的全球治理理论问题，也是一个发展全球气候治理不容回避的政策实践问题。在发展与美国合作的时候，中国的发展中国家战略定位问题、与其他发展中国家的关系和互信问题、与欧盟、日本等经济体关系的问题，都需要全面而审慎地布局。此联合声明可能会给欧盟带来失落感，给部分发展中国家带来疑惑，环境保护主义非政府组织也会不满意中美双方所宣布的目标。这需要进一步做沟通和解释工作，基本理由则是发展路径创新的必要性和政治上可行性的考量。在未来，一个由大国发挥突出作用、做出重要贡献同时又保证无论国家大小、贫富都可以广泛参与、其关注受到尊重的全球气候治理结构的构造，必将日益成为中、美重要的合作领域并将被长久的纳入政策对话议程。

中美联合声明为中美气候领域合作乃至中美新型大国关系的发展和全球气候治理结构的发展，树立了一个新的里程碑。夯实其基础，取得实质性的成果，是下一步需要双方共同努力的。我们对此充满期待。

（张晓华、傅莎、祁悦、陈济、高海然对本文亦有贡献）