



## 气候政治：为何传统外交方式不再有效？

约翰·坎普纳<sup>1</sup>

编者按：尽管全球气候危机日益严峻，但大国竞争的加剧、美国影响力的下降、疫情后的经济复苏压力、对能源安全的担忧，以及国内政治中的气候正义等问题，使传统外交难以发挥作用。只有减少猜疑，增加合作，国际社会才能在气候变化问题上取得实际成果。本期摘译英国皇家国际事务研究所专家对当前气候政治的分析，供读者参考。

联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯（Antonio Guterres）将联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）发布的第六次评估报告称为“对人类的红色警告”。一系列报告都表明，如果人类不能显著减少排放量，后果将是致命的。有关气候变化的表述正在变得越来越急迫。

按当前发展趋势，全球升温到本世纪末将达到近三摄氏度。这足以引发科学家们提出的“瀑布效应（Cascade）”，即一场灾难将引发下一场灾难，导致连锁反应，造成更广泛的经济、社会和地缘政治后果。过去和当下的气候变化已足以令人震惊。世界气象组织表示，在过去的五十年中，由气候变化引发的洪水和热浪等自然灾害的数量增加了五倍。这构成了全球领导人和专家前往格拉斯哥参加2021年联合国年度气候变化大会（下称COP26）的背景。

但与此同时，各国正着力应对新冠肺炎大流行并重振经济。例如，美国正致力于实施“重建更好未来计划”（Build Back Better），不惜一切代价促进经济

<sup>1</sup> 约翰·坎普纳(John Kampfner)是英国皇家国际事务研究所的研究顾问。本文英文原文发表于英国皇家国际事务研究所官方网站：

<https://www.chathamhouse.org/2021/10/climate-politics-why-old-diplomacy-no-longer-works>，此为中文摘译版。

增长，包括建设高排放的基础设施。2021 年的全球排放数据十分令人担忧，预测将增加 15 亿吨，这将是历史上第二大增幅。

## 一、全球竞争下的气候危机

这一切都发生在大国竞争升级之际。美国不断指责中国，澳英美联盟(AUKUS)的建立进一步加剧了紧张局势。气候变化无疑是对中美能否在竞争世界主导地位的同时合作拯救全球命运的终极考验。如果中美不能在气候问题上合作，那么气候问题就不可能取得任何有效进展。

然而，尽管大家都知道必须迅速采取行动，但迄今为止传统外交并未发挥足够的作用。更可能带来彻底变化的是基于国家自身利益的动因。哪一个大国、哪一种政治体系将代表全球绿色公民？哪一个大国能够抓住绿色科技带来的巨大经济利益？人们到什么时候才会意识到对气候变化的不作为正严重威胁着自己？

## 二、传统方式下的气候外交

中美这两个超级大国正在尝试传统方式下的气候外交。在拜登总统就任的一百天内，中美举行了一系列会谈。2021 年 3 月，中共中央政治局委员杨洁篪同美国国务卿安东尼·布林肯会面。4 月，拜登总统的气候变化事务特使约翰·克里(John Kerry)成为新一届美国政府第一位访问中国的高级官员，并与中国气候变化事务特使解振华会谈。习近平主席随后出席了拜登总统召集的线上气候峰会。约翰·克里和解振华在线下与线上已经会面了十余次。双方开展实际行动的前景如何？

从积极角度看，COP26 因新冠疫情推迟了一年，因而远离了“特朗普时代”。拜登总统在上任后几天内就签署了一系列有关环境问题的行政命令，要求政府将应对气候变化作为经济和国家安全领域的核心议题。措施包括冻结联邦土地上新的石油与天然气租赁、到 2030 年将海上风能发电量增加一倍，以及重新加入《巴黎气候协定》等。

但是中美气候合作面临挑战。拜登坚持气候谈判可以且必须同其他议题分开。克里坚持提出，中国不可能通过气候合作来换取美国在人权和其他问题上的沉默，民主党人和共和党人都坚持这一强硬姿态。但部分民间组织对此持怀疑态

度。7 月，四十个团体发表了公开信，声称“我们星球的未来取决于结束中美之间的新冷战”。

与此相对，中方也明确表示，任何将气候问题与其他政策问题分开的想法都是行不通的。国务委员兼外长王毅说，美方希望气候变化合作成为中美关系的“绿洲”，但如“绿洲”周围都是“荒漠”，“绿洲”迟早会被沙化，中美气候变化合作不可能脱离中美关系的大环境。

在国际舞台上，拜登有关气候问题的强硬表态与其说是合作，不如说是挑战。他的《清洁能源革命和环境正义计划》(Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice) 呼吁对各国的气候行动进行审查，以确保那些不履行或破坏《巴黎气候协定》的国家付出代价，这一计划显然针对中国。面对这种情况，中国不可能善意地看待来自美国的压力。

气候政治面临的另一项挑战或许更为棘手。美国的软实力和硬实力都已不如以往，其对中国或其他国家的劝诫和要求远达不到以前的效果，其盟友也各有主张。欧盟的“欧洲绿色协议”是最激进的气候协议之一，与此相对，澳大利亚在气候问题上却是最反叛的落后者。

此外，美国在有关气候问题的经济谈判中也未能坚持立场，这引起了进一步的担忧。拜登政府试图说服发达国家履行长期以来的承诺，即每年拿出 1000 亿美元的气候融资来帮助欠发达国家应对气候变化造成的影响，却始终未能成功。

发展中国家因而不断警告发达国家：目前应对气候问题的成本据估计为每年 700 亿美元，但至 2030 年可能飙升四倍。发展中国家强调，资金是决定它们实现气候目标能力和意愿的关键，也是实现更广泛的全球“净零 (net-zero)”目标的关键。

以往气候会议的意义重大。英国皇家国际事务研究所中国环境政治专家李永怡指出，中国在 2009 年的哥本哈根气候会议上受到指责，但与奥巴马政府的会谈确保了 2015 年巴黎气候会议在最后一刻取得成功。在韩国和日本发布类似声明后，中国政府面临终止海外煤电投资的压力，并最终做出相应承诺。但由于大部分受援国对此类项目也越来越谨慎，这一承诺实际上是一个较易达成的目标。而且，正如拜登宣布气候融资一样，细节才是重点。我们只能拭目以待。

### 三、持续的环境政治

专家表示，中国必须在接下来的十年中关闭 500 多家燃煤电厂，以实现气候目标。从当前情况来看，中国正处于后疫情下“烟囱式复苏”的阵痛之中，排放量达到了十年内最快速的增长，2021 年第一季度同比增长达 15%，要实现减排目标将面临挑战，

中国当下对煤炭的依赖是出于更广泛的考虑。能源安全与韧性一直是中国决策的重中之重，而煤炭更是核心，中国政府很难放弃这方面的考虑。最近，十个省份因电力短缺而不得不实施用电配给，这激起了呼吁增加而非减少煤电的声音。

中外对话创始人伊莎贝尔·希尔顿（Isabel Hilton）强调了中国面临的困境：“中国早已敏锐地意识到了气候变化带来的机遇，十多年来一直将自己定位为全球低碳商品与服务的主要供应商。但就国内而言，尽管可再生能源得到了快速普及，但作为一个依然十分依赖煤炭的国家，复杂的经济转型以及在日益紧张的全球政治下对能源安全的担忧，都在减缓中国的步伐。”

气候变化带来的问题远超经济范畴。与美国一样，气候正义问题在中国也变得越来越突出。人们怀疑，与传统产业相比，与可再生能源和环境转型相关的工作收入和社会价值都更低。这也反映出世界范围内年轻、环保的城市居民和居住于“锈带”城镇的年长、传统公民之间的文化冲突。

与此相对的是近年来席卷全球的自然灾害。2021 年，野火在美国和加拿大肆虐，气温甚至超过 50 度；纽约地铁常常被水淹没；洪水还席卷了德国、比利时及荷兰的城镇与村庄。异常气候在中国也越发普遍，7 月的郑州大雨即为突出案例。

### 四、防止气候变化失控

中国常常提出应适当放松对中国的要求。因为中国和其他发展中国家正处于迎头赶上的发展阶段，不应当受到和美国、欧洲相同的限制，毕竟发达国家有更长的排放历史。争议的重点始终在于累计排放量与当前排放量。

中美对“绿色荣誉”的争夺将会更加激烈，但真正的挑战将发生在 COP26 之后。届时，气候问题将不再是媒体报道的主流，而各国对气候目标的遵守才是真正的难题。中美都试图在新技术和重大承诺领域超越对方，且气候变化始终发

生在中美战略竞争的大框架下。但如果两国能够减少猜疑、增加合作，世界将取得更多成果。正如英国皇家国际事务研究所美国与美洲项目主任莱斯利·文贾穆里（Leslie Vinjamuri）指出的：“在气候问题上，世界不可能在真空中取得进步。”

（陈泽均摘译，归泳涛校）