

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2021.09.002

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？”《太平洋学报》，2021年第9期，第17-29页。

ZHOU Weiduo, ZHUANG Guiyang, “The Global Climate Governance after the United States Officially Rejoining the Paris Agreement: Competing for Leadership or Seeking Global Consensus?” *Pacific Journal*, Vol. 29, No. 9, 2021, pp.17-29.

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？

周伟铎¹ 庄贵阳²

(1.上海社会科学院,上海 200020;2.中国社会科学院,北京 100710)

摘要：美国拜登政府宣布重返《巴黎协定》，意味着全球气候治理很可能重回中美欧三驾马车共同领导的格局。大国可以通过竞争与合作推动全球应对气候变化的共识和行动，实现全球气候治理，但是也有可能陷入领导力之争，对全球气候治理造成损害，这取决于主要大国更多是出于个体理性还是集体理性的逻辑参与全球气候治理。本文认为，在当前推动全球实现“净零排放目标”的博弈中，中美欧的利益诉求仍然存在明显差异，当前美欧等西方国家气候战略转型的动力主要还是争夺气候治理领导权。为了推进全球气候治理进程，中美欧等主要行为体需要加强气候合作。未来全球气候治理的方向应该包括深化《巴黎协定》目标的共识，完善全球绿色金融的政策体系，加强全球碳交易市场和零碳技术的开发与应用，提振全球气候治理的信心。

关键词：全球气候治理；领导力；集体理性；人类命运共同体；《巴黎协定》

中图分类号：D801/F117

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2021)09-0017-13

当今世界正处于百年未有之大变局，国际秩序进入动荡调整期。^①新冠肺炎疫情的全球大流行，加速了国际大变局的进程，当前世界格局或将呈现出中美欧三个超大经济体、多个中等强国并存的“三超多强”架构。^②疫情防控常态化背景下，应对全球气候变化成了世界主要经

济体重点关注的议题。欧盟正在加紧落实《欧洲绿色协议》(European Green Deal)的相关政策，中国以内外一致的逻辑推进2030年前碳达峰、2060年前实现碳中和目标愿景，美国也在拜登政府上台之后正式重返《巴黎协定》，全球气候治理再次呈现中美欧三方鼎立的格局。

收稿日期：2021-05-07；修订日期：2021-09-03。

基金项目：本文系中国社会科学院“登峰计划”气候变化经济学优势学科建设项目、2019年上海哲学社会科学项目“长三角区域协同推进大气污染一体化治理研究”(2019EJL001)的阶段性研究成果。

作者简介：周伟铎(1988—)，男，河南禹州市人，上海社会科学院生态与可持续发展研究所助理研究员，经济学博士，主要研究方向：气候变化经济学；庄贵阳(1969—)，男，吉林榆树人，中国社会科学院生态文明研究所研究员，经济学博士，主要研究方向：气候变化经济学。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见，文中错漏由笔者负责。

① 陈须隆：“在世界大变局中推动国际秩序演变的方略和新视角”，《太平洋学报》，2021年第1期，第35-42页。

② 张宇燕：《数字经济时代的世界格局：“三超多强”？》《世界经济与政治》，2021年第1期，第1页。

当前在全球气候治理领域,大国博弈的特征凸显,而中国、美国和欧盟再次成为主导全球气候治理走向的“三驾马车”。美国重返《巴黎协定》,意味着中美欧三大经济体在致力于实现长期目标方面达成共识——将全球平均气温上升幅度控制在 2°C 以内,并努力控制在 1.5°C 以内。本文在国内外学界对全球气候治理已有研究的基础上,以“美国重返《巴黎协定》”为切入点,试图回答以下问题:当前阶段,美国拜登政府争做全球气候领导者的动因是什么?中美欧三大经济体如何体现气候领导力?中美欧三大经济体围绕全球气候治理可能进行合作的领域是哪些?

一、全球气候治理格局的深刻调整: 机理及进程

《巴黎协定》的签署和生效意味着世界各国应致力于实现达成共识的长期目标,这需要全球碳排放快速达到峰值,且2030年全球温室气体排放量与2010年相比要降低45%,并在21世纪中叶达到净零碳排放量。^①中国、美国和欧盟作为推动《巴黎协定》达成的重要力量,在国际气候治理领域的利益诉求各有差异,因而在推动《巴黎协定》目标及实施细则落实方面存在博弈。

1.1 全球气候治理需要领导者推动形成集体理性的共识

全球治理更多体现为国际政治和世界经济中为了应对各种全球性问题而设立的各种规范、规则、程序和机制。^②全球气候治理是针对全球气候变化问题而开展的国际集体行动,最终目的是稳定大气中的温室气体浓度,而这是一种典型的加总型公共物品,因为各国全部减少温室气体排放努力的结果才能导致全球大气温室气体浓度在特定水平维持稳定的结果。^③而对于加总型公共物品来说,大国领导是达成集体行动推动全球公共物品供给的关键。^④

第一,基于集体理性的多边主义本应是气候领导者达成气候共识的根本伦理原则。冷战

结束以来,新兴市场国家群体性崛起和发展中国家在全球温室气体排放中的份额不断提升,使得发展中国家成为全球气候治理进程中问题“引爆者”“发源地”“重灾区”的叠加效应明显,提高多边机制代表性的可能性和必要性迅速增强。^⑤而随着全球气候风险的逐渐凸显,气候风险对于人类来说,已经超越了国家界限。应对全球气候变化,一国利益难以同人类共同利益进行彻底分割。对全球气候治理领导者来说,“人类”身份的“共同性”和气候责任的“共同性”是相伴相生的,基于这一身份产生的共同理性和生存理性是达成气候基本共识的理论基础。^⑥多边机制要求国际合作以互利为目标取向,以共赢推动多边合作的持续发展。多边主义的互惠性实现了个体利益的相容性蜕变,使国家间互动由竞争性零和博弈转向合作性正和竞争。

第二,基于个体理性的单边主义和保护主义带来的气候领导者博弈,使得全球气候治理进程存在诸多不确定性。个体理性是当今世界西方民族国家世界秩序观的理性基础,个体理性强调行为体的行为动机是追求个体利益最大化。^⑦个体理性观导致战后冷战思维与零和博弈主导世界秩序,而冷战结束后,基于个体理性的全球气候治理观依然在全球气候治理进程中

① “Global Warming of 1.5°C ,” IPCC, <https://www.ipcc.ch/sr15/>, 访问时间:2021年4月27日。

② 谢来辉:“‘一带一路’与全球治理的关系——一个类型学分析”,《世界经济与政治》,2019年第1期,第34-58页。

③ 谢来辉:“领导者作用与全球气候治理的发展”,《太平洋学报》,2012年第1期,第83-92页。

④ Daniel Arce, “Leadership and the Aggregation of International Collective Actions,” *Oxford Economic Papers*, Vol 53, No.1, 2001, pp. 114-137.

⑤ 吴志成、刘培东:“促进多边主义与全球治理的中国视角”,《世界经济与政治》,2020年第9期,第23-44页。

⑥ 张肖阳:“后《巴黎协定》时代气候正义基本共识的达成”,《中国人民大学学报》,2018年第6期,第90-100页;华启和:“气候政治博弈对伦理共识的诉求”,《中国地质大学学报(社会科学版)》,2013年第3期,第15-19页。

⑦ 郭树勇、于阳:“全球秩序观的理性转向与‘新理性’——人类命运共同体的理性基础”,《世界经济与政治》,2021年第4期,第4-32页;高奇琦:“全球共治:中西方世界秩序观的差异及其调和”,《世界经济与政治》,2015年第4期,第68-70页。

发挥重要影响。基于个体理性导致世界各国的谈判立场存在的差异难以协调,全球气候治理出现“囚徒困境”的情况。基于个体理性的单边主义、保护主义愈演愈烈,领导者“退群”、设置“碳关税”等霸权主义行为对全球气候治理多边谈判体制带来严重冲击,造成全球气候治理进程的混乱和失序。

第三,发展阶段的“南北分割”导致气候治理领导者的谈判立场冲突。全球气候危机产生的本质是人类不合理的发展方式造成的“公地悲剧”。尽管在《联合国气候变化框架公约》(下文简称《公约》)谈判阶段就已经形成了发达国家阵营和发展中国家阵营,而全球气候治理兴起之时正值冷战结束,西方发达国家处于压倒一切的支配性地位,全球气候治理初始阶段的进程由西方国家的目标、优先考虑和利益所主导。气候政治博弈的核心是国家、集团之间的利益纷争,以及“权力话语”的争夺,而如何分配未来温室气体排放空间成了两大阵营气候分歧的焦点。发达国家自工业革命以来排放的温室气体累积构成了当前大气层中温室气体的绝大部分,一些国家在《公约》谈判阶段已实现碳达峰;而发展中国家由于发展权的需要,碳排放至今仍在增加。在国际气候谈判中,“南北分割”现象日益明显。美国、欧盟等发达经济体利用其政治、经济、科技、传播等方面的雄厚实力与话语权优势,根据自身利益、标准及知识制定规则,从大国竞争的角度出发“积极”推动发展中国家落实减排责任。^①而发展中国家强调发达国家应该为当前的气候变化问题承担主要责任,但来自发展中国家的科学理性声音和公正性诉求往往被边缘化、被削弱,领导力供给过程缺乏有效的互动及多元话语的争鸣。

第四,全球气候治理中领导力的“赤字”使得该治理进程陷入僵局。当前全球气候治理沿着两条路径进行:第一条路径是以《公约》为核心的联合国框架下的全球治理,第二条路径是联合国框架之外的全球治理。然而,这两条路径都呈现出“碎片化”特征。^②鉴于全球气候治理的全球公共产品特性,其更多需

要一种基于多边主义的国际气候制度,进而形成绿色国际合作领导。由于国家之间实力的差异以及国际制度的分配性和非中性,国际制度设计的过程充满斗争与妥协;同时,制度设计的实现需要特定成员发挥领导力,并承担相应成本,进而引领和协调诸多国家间的合作,^③但是,存在领导力供给不足问题是常态。这种领导力赤字既包含对某些国家或国家集团发挥带头减排作用的要求和主张,也包含对某些国家或国家集团担当协调国际合作和引领作用的期待与希望。

综上所述,大国领导是推动全球气候治理形成共识的必要条件。而面对全球气候变化这个人类共同危机,要突破气候政治博弈的“囚徒困境”,必须增强人类命运共同体意识,实现从个体理性到集体理性的超越。^④全球气候治理的领导者只有通过树立共同的人类命运观和共同的人类合作观,发挥自身的领导力,坚持相互尊重、公平正义和合作共赢的原则,寻找合作的最大公约数但又不推卸共同的减排责任,才能达成向全球零碳目标转型的共识。

1.2 全球气候领导力的变迁

全球治理的领导力是多层面和多维度的。国际环境政治领域对领导力的划分存在分歧,常用的是“四分法”:结构型、方向型、理念型、工具型,^⑤或者是结构型、榜样型、认知型和企业家

① 李昕蕾:“全球气候治理中的知识供给与话语权竞争——以中国气候研究影响IPCC知识塑造为例”,《外交评论(外交学院学报)》,2019年第4期,第32-70页。

② 李慧明:“全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择”,《当代亚太》,2015年第4期,第128-156页。

③ 陈琪、管传靖:“国际制度设计的领导权分析”,《世界经济与政治》,2015年第8期,第4-28页。

④ 郭树勇、于阳:“全球秩序观的理性转向与‘新理性’——人类命运共同体的理性基础”,《世界经济与政治》,2021年第4期,第4-32页;华启和:“气候政治博弈对伦理共识的诉求”,《中国地质大学学报(社会科学版)》,2013年第3期,第15-19页。

⑤ 李慧明:“全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择”,《当代亚太》,2015年第4期,第128-156页;董亮:“欧盟在巴黎气候进程中的领导力:局限性与不确定性”,《欧洲研究》,2017年第3期,第74-92页。

型四类。^① 除此之外,还有“三分法”:结构型、企业家型和智力型,^②或者结构型、方向型和工具型。^③ 在已有研究的基础上,^④本文将全球气候领导力定义为一种影响全球气候治理集体行动方向,并将自身偏好扩散上升为国际共识的能力,以气候领导者所依赖的资源 and 领导的方式为标准,把全球气候治理领导力划分为结构型、方向型、理念型和工具型四种类型。其中,结构型气候领导力是指按照自身的意图改变其他行为体的运行环境及设定必须遵循的机构规则的权力;方向型气候领导力是指通过榜样和示范进行领导,为其他行为体提供示范和前进方向的能力;理念型气候领导力是指通过提供特定的知识和理论,界定特定问题的概念和解决方案,影响其他行为体认知和偏好的能力;工具型气候领导力是指运用高超的谈判技巧和外交协调手段来达到政策目标的能力。而全球气候治理的领导者是指为应对气候变化而运用各种资源引导并推动其他行为体明确治理目标、创设治理制度,最终为实现治理目标而努力的特定行为体(一般是大国)。^⑤

分析全球气候领导力的变迁,可以将这一时期划分为五个阶段。第一阶段(1990—1996年),《公约》谈判及生效时期。自1990年起,国际社会在联合国框架下启动了关于应对气候变化国际制度安排的谈判,1992年《公约》达成,1994年生效。《公约》取得的最重要的三项成果分别是全球应对气候变化的目标、全球气候治理的原则和各缔约方义务。这一时期,欧盟和美国共同发挥全球气候领导力。第二阶段(1997—2005年),《京都议定书》谈判及生效准备时期。《京都议定书》于1997年达成,2005年正式生效。最终达成的《京都议定书》事实上是一个糅合了欧盟坚持的量化减排目标和美国坚持的灵活机制(三个灵活合作机制)的综合体。由于小布什政府2001年退出了《京都议定书》,这一时期美国(1997—2000年)和欧盟(2001—2005年)各在一段时间内发挥全球气候领导力。第三阶段(2006—2011年),《京都议定书》生效时期。这一阶段,欧盟提出将国际航空纳入排

放交易体系(EU-ETS),但因受到美国、中国等大国的强烈反对而被迫放弃。而在哥本哈根气候大会上,欧盟也未能实现“全球达成具有法律约束力的气候协定”的目标。这一时期尽管欧盟的领导力有所弱化,但欧盟仍是主要的领导者。第四阶段(2012—2015年),“德班平台”进程和《巴黎协定》达成。在2015年召开的巴黎气候大会上,欧盟与非洲、加勒比和太平洋地区国家集团积极协调,并与中国、美国等共同推动《巴黎协定》达成,这成为各国携手应对气候变化的政治和法律基础。这一时期,中国、美国和欧盟作为三大经济体共同发挥全球气候领导力。第五阶段(2016—2020年),《巴黎协定》生效及完善时代。在这一阶段,美国宣布退出《巴黎协定》,全球气候治理围绕《巴黎协定》实施细则进行谈判,基本达成了《巴黎协定》实施细则。尽管美国主动放弃全球气候领导力,但欧盟和中国坚定维护多边主义原则,共同发挥全球气候领导力。

其中,欧盟作为全球气候治理的主导者,体现在多个阶段的气候治理进程中。在第一阶段,欧盟(欧洲共同体)是气候治理的领导者,《公约》基本采用了欧盟提出的“稳定排放”的目标要求。欧盟(欧洲共同体)是全球气候变化议题的提出者,为《公约》的成功签署提供了结构型领导力。在第二阶段,欧盟是碳市场机制的最早实践者,于2005年1月1日开始实施温室气体排放配额交易制度。欧盟通过落实《京都议定书》为欧盟各成员国规定减排目标,率先

① 肖兰兰:“全球气候治理中的领导—跟随逻辑:欧盟的实践与中国的选择”,《中国地质大学学报(社会科学版)》,2021年第2期,第91—102页。

② Oran Young, “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society,” *International Organization*, Vol. 45, No.3, 1991, pp. 281—308.

③ Gupta Joyeeta and Grubb Michael, *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?* Kluwer Academic Publishers, 2000.

④ 董亮:“欧盟在巴黎气候进程中的领导力:局限性与不确定性”,《欧洲研究》,2017年第3期,第74—92页;寇静娜、张锐:“疫情后谁将继续领导全球气候治理——欧盟的衰退与反击”,《中国地质大学学报(社会科学版)》,2021年第1期,第87—104页。

⑤ 同①。

在全球探索市场化减排机制,为全球提供参照模板和经验,展现了强大的方向型领导力。在第三阶段和第四阶段,欧盟展现了强大的理念型领导力。欧盟将“全球平均气温不应高于工业革命前水平 2°C ”目标从一个科学标准转化成为《哥本哈根协议》《坎昆协议》和《巴黎协定》等全球限制和减排努力的指导标准。在2015年《巴黎协定》谈判期间,欧盟联合79个非洲国家、加勒比与太平洋地区国家,组成“雄心壮志联盟”(High Ambition Coalition),成功将“全球升温控制在 1.5°C ”目标纳入《巴黎协定》。在第五阶段,欧盟在2019年马德里气候大会期间公布了实施《欧洲绿色协议》的全文,明确提出2050年“气候中立”目标,展现了欧盟强大的方向型领导力。

美国的全球气候治理领导力随着执政党的轮动而呈现明显的波动性变化。作为民主党前总统,克林顿政府1998年签署了《京都议定书》,极大地推动了全球气候治理的进程。而在第二阶段,小布什政府退出《京都议定书》的同时,开始尝试《公约》外气候治理机制,从《公约》制度之外挑战欧盟的领导权,如建立亚太清洁发展与气候伙伴关系(APP),参与主要经济体能源安全与气候变化会议(MEM)等。而在奥巴马任期内美国气候领导力得到快速提升,逐渐成为全球气候治理的引领者。美国通过建立主要经济体能源与气候论坛(MEF),弱化了欧盟在《公约》中的领导权。在第四阶段,奥巴马第二任期美国气候变化政策实现了重要的调整和升级。2013年《总统气候行动计划》的颁布为全球碳减排市场的建立提供了方向,提升了美国在碳市场方面的方向型领导力。美国在这一阶段倡导“自下而上”的温室气体减排模式,这与中国提倡的基于共同但有区别的责任原则和各自能力原则,共同为《巴黎协定》的达成提供了重要的制度支撑,展示了美国的结构型领导力。^①在第五阶段,特朗普政府2017年6月1日宣布退出《巴黎协定》,导致美国的全球气候领导力迅速衰减。其后果不仅仅是美国国内温室气体减排进程的减缓,还撕裂了传统的跨大

西洋伙伴关系,导致美国的全球气候领导力进一步下降。特朗普政府退出《巴黎协定》,还导致其他国家的气候雄心也发生了动摇。博索纳罗(Bolsonaro)在2018年当选总统后,巴西放弃了第25届联合国气候大会的承办国资格,气候大会的主办权由智利接手,但由于智利国内的骚乱问题,最终将主办地转移到西班牙的马德里。^②

综上所述,大国的全球气候领导力在不同时期的表现形式不同,大国的领导力变迁对全球气候治理进程产生了显著影响。作为全球唯一的超级大国,美国政府对待全球气候变化问题的政治态度是影响全球气候治理进程的重要变量。美国政府既可以发挥自身强大的结构性领导力,推动全球气候治理机制变革,也可以在一定程度上拖累全球气候治理进程,这背后的原因是美国的气候政策是执政政党基于个体理性而作出的有利于自身竞选成功的战略选择。美国拜登政府重新以领导者的身份出现在全球气候治理舞台,必然会对全球气候治理格局带来新的调整。

二、美欧气候博弈的新焦点:领导力

随着美国重返《巴黎协定》,美欧两大经济体作为全球气候治理的领导者,都将应对气候变化问题与自身发展战略深度融合,凸显自身的全球气候治理领导力。而在这个过程中,美欧双方存在明显的气候博弈。美国学者罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)认为,大国博弈并不遵循类似经济中的自由主义原则,而是倾向于现实主义逻辑,占据主导地位是在大国博

^① 庄贵阳、薄凡、张靖:“中国在全球气候治理中的角色定位与战略选择”,《世界经济与政治》,2018年第4期,第4-27页。

^② 寇静娜、张锐:“疫情后谁将继续领导全球气候治理——欧盟的衰退与反击”,《中国地质大学学报(社会科学版)》,2021年第1期,第87-104页。

弈中实现目标的最有效路径。^① 尽管美欧两大经济体气候战略的主要目的是落实《巴黎协定》既定承诺,最终实现全球净零碳排放,但美欧两大经济体依据自身不同的发展阶段和利益诉求,制定了不同的气候转型战略,这背后体现的是在不同价值观导向下对全球领导力的追求。从大国战略博弈角度来看,拜登政府通过将气候变化作为外交政策规划和国家安全考量的中心,极力恢复和巩固二战后美国主导的“自由主义秩序”;欧盟以《欧洲绿色协议》为框架打造零碳欧洲,展示了欧盟气候战略的全球领导力。

2.1 美国的气候领导力:以拜登气候新政重建“自由主义秩序”

美国总统拜登执政的精神内核是带领所有美国人“重拾美国的灵魂”(Restore American Soul),重建美国世界灯塔的地位(America is a beacon for the globe),恢复并巩固二战后美国主导的“自由主义秩序”^②。拜登竞选总统提出“更好地重建美国(Build Back Better)”计划以及其执政以来实施的《美国就业计划》都体现了这个内核。

(1) 拜登气候新政的战略考量

第一,新冠肺炎疫情导致美国经济迅速陷入衰退,如何解决制造业萎缩的问题,为百万失业人口创造就业成了拜登政府的首要任务。《美国就业计划》是涵盖基础科学研究、供应链支撑、基础设施巩固等领域的投资计划,在8年内每年投资1%的国内生产总值(GDP)来更新国家基础设施,激活制造业,总额近2万亿美元。^③ 拜登在白宫演讲中提到,“在基础设施方面,我们在世界排名第38位——从运河到高速公路到机场等等,我们需要做而且能够做让我们在21世纪有竞争力的一切事情”^④。为了应对气候风险,当前基础设施的智能化、低碳韧性转型是世界的主流趋势,拜登政府在2021年1月27日公布的《应对国内外气候危机的总统行政令》^⑤和同年3月31日公布的《美国就业计划》中,对智能电网、新能源车和可再生能源发电等领域进行了重点规划。

第二,美国拥有高科技产业优势明显,需要通

过“新工业革命”维持产业竞争优势。技术霸权是美国的全政府策略,具体手段主要包括贸易保护和技术壁垒策略、经济制裁和司法干预策略、限制交流与技术封锁策略、政策胁迫与技术联盟策略,根本目的是维护美国的全球领导力。^⑥ 21世纪以来,以美国为核心的全球地缘科技格局并未改变,而且美国的核心地位不断巩固和加强。^⑦ 当前,全球大部分的清洁技术投资仍然集中在美国。^⑧ 美国通过为相关技术发展提供财政支持、与盟友在相关产业建立联盟或国际组织,从而制定行业规则并掌握话语权,与传统能源大国形成联盟、共谋改革,寻求以提供资金和技术援助的方式向发展中国家提供帮助等,维护自身在清洁能源技术等领域的领导地位。

第三,积极应对气候风险、促进公正转型,是美国民主党的价值观追求。重视价值观和民主人权问题,是美国民主党政府外交政策的传

① 杨成玉:“反制美国‘长臂管辖’之道——基于法国重塑经济主权的视角”,《欧洲研究》,2020年第3期,第1-31页; Robert O. Keohane, “International Relations, Old and New,” *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1996, p.462.

② The White House, “Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.,” January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>, 访问时间:2021年2月27日。

③ The White House, “Fact Sheet: The American Jobs Plan,” March 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>, 访问时间:2021年4月27日。

④ The White House, “Remarks by President Biden before Meeting with Labor Leaders to Discuss the American Rescue Plan and Infrastructure,” February 17, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/17/remarks-by-president-biden-before-meeting-with-labor-leaders-to-discuss-the-american-rescue-plan-and-infrastructure/>, 访问时间:2021年2月27日。

⑤ The White House, “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad,” January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>, 访问时间:2021年2月27日。

⑥ 蔡翠红:“大变局时代的技术霸权与‘超级权力’悖论”,《人民论坛·学术前沿》,2019年第14期,第17-31页。

⑦ 段德忠、杜德斌、湛颖:“知识产权贸易下的全球地缘科技格局及其演化”,《地理研究》,2019年第9期,第2115-2128页。

⑧ 蒋佳妮、王文涛、王灿、刘燕华:“应对气候变化需要以生态文明理念构建全球技术合作体系”,《中国人口资源与环境》,2017年第1期,第57-64页。

统,如克林顿执政时期采取的“民主扩展”(Democratic Enlargement)战略。^① 全球气候变化问题是民主党长期关注和支持的领域之一,拜登政府将价值观置于其外交政策的中心,深化“自由世界”成员之间的合作,而建立更加紧密的“民主国家联合体”也符合民主党的价值追求。美国的拜登政府高度重视气候变化问题,认为这一问题给美国带来“日益加剧的威胁”,称将大力应对气候变化等问题所体现的“环境不公正”(environmental injustice)挑战。^② 在2020年,美国遭受了22个损失超过10亿美元的气候灾害,对家庭、商业和公共设施造成的损失高达950亿美元,《美国就业计划》明确提出要将40%的气候和清洁基础设施投资收益给弱势群体。

(2) 拜登政府发挥气候领导力的具体行动

第一,拜登政府将气候变化作为外交政策规划、外交和国家安全考量的中心,通过构建双边、小多边和多边机制,积极修复特朗普政府时期单边主义和孤立主义对美国全球领导力带来的破坏,重振美国工具型领导力。在美国主办的“领导人气候峰会”上,拜登提出了美国温室气体排放到2030年比2005年减少50%~52%水平的新目标,并推动日本、加拿大、英国提出了新的减排目标。^③ 美国还推出旨在支持发展中国家实现净零目标的“全球气候雄心倡议”(Global Climate Ambition Initiative),推出由美国和加拿大主导的国际组织“绿色政府倡议”(Greening Government Initiative),与重要的油气生产国形成“净零生产论坛”(Net-Zero Producers Forum),与印度建立2030年美印气候和清洁能源议程伙伴关系(U.S.-India Climate and Clean Energy Agenda 2030 Partnership),支持拉丁美洲和加勒比海地区国家的清洁能源发展,发起包括澳大利亚、博茨瓦纳、加拿大和秘鲁在内的能源资源治理倡议(Energy Resource Governance Initiative),加入或创建新能源汽车、小型模块化反应堆等具体行业或技术的相关国际联盟等。

第二,重视净零碳技术的研发及应用,确保

美国在关键脱碳技术创新方面的方向型领导力和理念型领导力。《美国就业计划》中,涉及新能源的直接投资约为3270亿美元,包括电动汽车(1740亿美元)、联邦采购清洁能源(460亿美元),以及重点支持农村制造业和清洁能源(520亿美元)、解决气候危机的相关技术^④突破(550亿美元)。美国在领导人气候峰会提出,通过与瑞典、英国和阿联酋等国分别达成双边合作伙伴,努力在工业、电力和农业等关键部门开展全面脱碳,加快清洁技术在美国经济部门中的投资和应用,到2035年将美国建筑库存的碳足迹减少50%,在2030年底前部署超过50万个新的公共充电站,到2035年实现100%零碳电力。

第三,美国通过扩大国际气候融资规模,增强方向型领导力和工具型领导力。美国制定的“美国国际气候融资计划”(U.S. International Climate Finance Plan)提出,美国打算到2024年,与奥巴马—拜登政府下半财年(2013—2016财年)的平均水平相比,每年向发展中国家提供的公共气候财政翻一番。^⑤ 2021年6月召开的七国集团峰会启动了美国主导的、名为“重建更

① Douglas Brinkley, “Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine,” *Foreign Policy*, No.106, 1997, pp.116-120.

② Umair Irfan, “We Asked Joe Biden’s Campaign 6 Key Questions about His Climate Change Plans,” *Vox*, October 22, 2020, <https://www.vox.com/21516594/joe-biden-climate-change-covid-19-president>, 访问时间:2021年2月27日。

③ The White House, “FACT SHEET: President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs and Securing U.S. Leadership on Clean Energy Technologies,” April 22, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/fact-sheet-president-biden-sets-2030-greenhouse-gas-pollution-reduction-target-aimed-at-creating-good-paying-union-jobs-and-securing-u-s-leadership-on-clean-energy-technologies/>, 访问时间:2021年4月27日。

④ 其包括碳捕集与封存、氢、先进核能、稀土元素分离、海上风电、生物燃料/生物产品、量子计算和电动汽车等。

⑤ The White House, “U.S. International Climate Finance Plan,” April 22, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/04/U.S.-International-Climate-Finance-Plan-4.22.21-Updated-Spacing.pdf#:~:text=Meeting%20U.S.%20international%20climate%20finance%20pledges%20and%20commitments,mobilize%20and%20align%20capital%20at%20the%20scale%20required>, 访问时间:2021年4月27日。

好世界”(B3W)的新全球基础设施倡议,帮助发展中国家缩小基础设施建设领域所需的高达40万亿美元的资金缺口。拜登政府认为B3W是由“主要民主国家领导的、以共同价值观为导向、高标准和透明的”基础设施伙伴关系。^①

第四,实施基于自然的解决方案,增强方向型和理念型领导力。在领导人气候峰会上,美国提出实施基于自然的解决方案的倡议,主要包括三个方面:(1)投资热带森林,推动实现净零的世界;(2)资助以自然为基础的沿海社区和生态系统复原力方法;(3)促进南大洋(Southern Ocean)的复原力。基于自然的解决方案倡议得到最不发达国家和广大小岛屿国家的支持与追随,塞舌尔、加拿大、哥斯达黎加、秘鲁、印度尼西亚和加蓬等国还提出了本国在保护陆地和海洋方面的新目标。

2.2 欧盟的气候领导力:以《欧洲绿色协议》为框架打造零碳欧洲

气候中和(Climate Neutrality)作为展示欧盟普世价值体系的重要抓手,在欧盟多个成员国具有强大的民意基础。2019年12月发布的《欧洲绿色协议》提出,欧盟力争到2050年成为世界第一个气候中和的大洲,打造气候中和的经济体,这也为《巴黎协定》实施细则的谈判提供气候雄心,向全球展示了方向型领导力。

(1) 零碳欧洲目标下欧盟的战略考量

欧盟在各个领域推行绿色化、去碳化政策,需要投入巨额资金,客观上将增加欧盟及其成员国的经济发展成本。欧盟推出绿色新政的战略考量主要有以下三点。

第一,发源于欧洲的所谓普世价值体系陷入困境,2050年零碳欧洲倡议是欧盟重振普世价值观的抓手。在欧洲,以应对气候变化为代表的绿色议题是公众表达民主诉求的重要空间。20世纪70年代开始,公众在反核、环境保护等问题上的抗议活动对全球有引领作用,并催生了绿党的崛起。西方国家倡导并极力推广一系列所谓普世价值观,包括民主、人权、法治、自由贸易,以及自由市场经济等,这被视为西方主导的全球秩序的基石,但是这套普世价值观

正在遭受来自欧盟内部及其他国家的质疑。^②当前,绿党在欧洲议会、德国、法国、英国、芬兰和爱尔兰等都是重要的党团,积极应对气候变化作为“政治正确”的价值观,具有强大的民意基础。欧盟推出《欧洲绿色协议》,体现了欧盟希望再次领导全球气候治理的诉求。

第二,《欧洲绿色协议》将加大减排力度,有助于欧盟达到《巴黎协定》履约目标,保持或提升欧盟在全球气候变化治理中的领导力。欧盟是《巴黎协定》的主要推动方之一,然而,按照现行的欧盟《2030年气候与能源政策框架》,2050年欧盟的温室气体排放量相当于1990年的60%,无法完成对《巴黎协定》的履约。^③欧盟实施《欧洲绿色协议》,通过调整减排目标,加大减排力度,力争在落实《巴黎协定》上发挥积极表率作用,有助于欧盟进一步巩固其在全球气候治理中的主导权。

第三,《欧洲绿色协议》将成为欧盟增强内部凝聚力的共同行动纲领。欧盟内部问题逐渐累积,南北经济分化形成的鸿沟难以弥合,价值观矛盾冲突加剧,民粹主义、国家主义思想泛滥,欧盟层面的民主赤字与成员国民主的被限制、被剥夺更是形成难以克服的巨大冲突,这些都严重削弱了欧盟的凝聚力和行动能力。《欧洲绿色协议》作为欧盟一项长期发展战略,为欧盟及其成员国不断凝聚共识、增进互信,提高内部凝聚力和团结性提供了政策保障。

(2) 欧盟发挥气候领导力的具体行动

《欧洲绿色协议》是欧盟于2019年12月首次推出的新增长战略,为欧洲气候战略提供了总体框架。围绕《欧洲绿色协议》,欧盟近期在应对气候变化方面的主要政策有以下五点。

^① The White House, “Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” June 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>, 访问时间:2021年6月27日。

^② 张健:“大变局下欧洲战略取向及其影响”,《现代国际关系》,2021年第1期,第10-20页。

^③ 张敏:“欧洲绿色新政推动欧盟政策创新和发展”,《中国社会科学报》,2020年5月25日,第1932期。

第一,率先提出地区“碳中和”目标,展示方向型领导力。气候中和作为展示欧盟普世价值体系的重要抓手,在欧盟多个成员国具有强大的民意基础。欧盟在2019年12月发布的《欧洲绿色协议》中提出,到2050年成为世界第一个气候中和的大洲,打造气候中和的经济体,为《巴黎协定》实施细则的谈判提供气候雄心。它的总体目标是于2050年过渡到气候中和、环境可持续、资源高效及具有韧性的经济,以及到2030年至少减少55%温室气体排放量,并且保护、维持并增强欧盟的自然资本。

第二,打造全球绿色价值链,展现工具型领导力。为了支持绿色转型,促进负责任和可持续的价值链,欧盟委员会利用自身的国际贸易主导地位,在多个领域开展首要行动:与非洲国家合作,将气候和环境问题纳入双边关系的核心;与占全球温室气体排放80%的二十国集团(G20)国家进行接触,推动共同应对全球能源和气候挑战;在波兹南峰会之后,为西巴尔干地区制定了绿色议程;与拉美、加勒比、亚太等伙伴国家和地区建立绿色联盟。与此同时,欧盟议会通过碳边境调节机制(CBAM)议案,成为全球第一个以碳边境税作为贸易工具的国家集团,对全球贸易的脱碳进程将产生深远影响。

第三,推动气候变化立法,展示方向型领导力。欧洲议会于2020年3月4日出台了《欧洲气候法》(European Climate Law)草案,2020年3月10日公布了《欧洲新工业战略》(A New Industrial Strategy for Europe),翌日欧盟又颁布了《新循环经济行动计划》。这些政策和行动计划旨在帮助欧洲经济向气候中和与数字化转型,提高其全球竞争力。2021年4月21日,欧洲理事会发表公告称,欧洲理事会、欧洲议会及各成员国议会已就《欧洲气候法》达成了临时协议。2021年6月28日,欧盟正式通过了《欧洲气候法》,这意味着欧洲在2050年实现“碳中和”的承诺已写入法律,为其他国家提供立法参考。^①

第四,欧盟提出可持续金融的欧盟分类体系,展示了方向型领导力和理念型领导力。《欧盟分类条例》(EU's Taxonomy Regulation)于

2020年7月12日生效,《分类条例》确立了六项环境目标:减缓气候变化、气候变化适应、水和海洋资源的可持续利用和保护、向循环经济的过渡、污染防治、保护和恢复生物多样性和生态系统。^② 欧盟在2021年4月21日原则上通过了《欧盟气候授权分类法》(EU Taxonomy Climate Delegated Act),为确定对减缓和适应气候变化有重大贡献的活动提供了第一套技术标准,将会成为欧洲金融领域新监管框架的制定基准,为欧盟2050年实现气候中和提供了工具。《欧盟分类条例》及相关法律为参与者及公司进行气候风险披露提供了分类标准,为全球气候投融资提供了参考标准。

第五,欧盟发布能源系统一体化战略和氢能战略,展示了方向型领导力和理念型领导力。^③ 2020年7月发布的《欧盟能源系统一体化战略》(EU Energy System Integration Strategy)包括三个支柱:(1)一个以能源效率为核心的更“循环”的能源系统;(2)加强最终用途部门的直接电气化;(3)对于那些电气化困难的部门,该战略提倡清洁燃料,包括可再生氢气(绿氢)、可持续生物燃料和沼气。同期发布的《氢能战略》(EU Hydrogen Strategy)则提出了绿氢的分阶段发展路径。^④ 欧盟建立一个更加高效和一体化的能源系统,为能源脱碳和2050年实现碳中和提供了战略支撑。

2.3 欧盟和美国的气候博弈

对比美国 and 欧盟对气候领导力的博弈,可

^① European Commission, “European Climate Law,” March 4, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588581905912&uri=CELEX:52020PC0080>, 访问时间:2021年4月27日。

^② European Commission, “Sustainable Finance Package,” April 21, 2021, https://ec.europa.eu/info/publications/210421-sustainable-finance-communication_en#taxonomy, 访问时间:2021年4月27日。

^③ European Commission, “EU Energy System Integration Strategy,” July 8, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_1295, 访问时间:2021年4月27日。

^④ European Commission, “EU Hydrogen Strategy,” July 8, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_1296, 访问时间:2021年4月27日。

以发现,美国重返《巴黎协定》之后,美欧两大经济体在全球气候风险认知方面实现了“局部”的统一。美国和欧盟都通过发挥自身在应对气候变化领域的科技和投融资优势,增强自身在全球气候治理中的方向型领导力和理念型领导力。美国还将欧盟作为“自由世界”的重要成员,通过主办多边气候领导者论坛、提出新的气候倡议来增强自身的工具型领导力,强化自身作为全球气候领导者的重要地位。然而应该看到,美欧两大经济体追求气候领导力的背后,将应对气候变化问题与国内发展战略深度融合,抢占低碳技术制高点与实现国内经济发展的零碳转型是两大经济体的内在诉求。在全球气候承诺目标日益趋紧的刚性约束下,美欧对争夺气候领导力的追求面临着集体理性与个体理性的冲突,对低碳技术和低碳经济规则制定权的争夺成为新一轮国际权力政治的核心内容。^①

一方面,美国和欧盟在全球气候领导力方面存在竞争关系。美国在特朗普政府时期,一度放弃了全球气候治理的领导权,欧盟与中国密切合作,共同发挥全球气候领导力。而中美博弈对世界政治发展的“牵引力”^②上升,导致欧洲在世界政治中趋于边缘化。欧洲人发现,自己正在成为地缘政治的角逐场而非角逐者,^③面临选边站队的强大压力。而随着美国重返《巴黎协定》,并提出重新发挥气候领导力,欧盟需要在战略上适应美国的气候战略,而欧盟传统的全球气候领导力有可能被削弱。

另一方面,美国和欧盟在对中国清洁技术投资方面存在竞争关系。尽管在出口清洁能源产品和技术领域,欧洲与美国类似,在知识产权保护、市场开放、所谓不公平竞争及价值观等方面对中国则有相似的诉求。^④但美国和欧盟对于争取中国市场存在明显的利益冲突。欧盟认为,“美国在2020年初与中国达成第一阶段经贸协议的做法,损害并严重扰乱了市场秩序,是典型的单边主义和利己主义”^⑤。而美方认为,“欧洲率先与中国达成《中欧全面投资协定》,就意味着美国将在中国市场面临损失,美欧就面临在利益面前被中国‘分而治之’的风险,并且

可能由于缺乏团结丧失更多对华要价权”^⑥。

三、全球气候治理走势展望

尽管中国、美国和欧盟三大经济体都把全球气候治理作为施展自身领导力的“舞台”,然而当前中国、美国和欧盟在兑现《巴黎协定》承诺时,任何一个领导者都无法主导全球气候治理的方向。当今世界各国已经形成“你中有我、我中有你”的利益格局,随着全球气候风险日益凸显,客观上为中美欧合作应对全球气候变化提供了抓手。尽管中国、欧盟和美国三大行为体依据自身的不同发展阶段和利益诉求,制定了不同的气候转型战略,在全球气候治理领域存在诸多博弈,但他们气候战略的主要目的是落实《巴黎协定》的现有承诺,最终实现全球净零碳排放。中国在提出推动构建人类命运共同体理念时反复强调“一国的安全不能建立在别国的动荡之上,他国的威胁也可能成为本国的挑战”^⑦。因此,如果各国能从集体理性的角度出发,坚持多边主义合作方向,中美欧三方存在合作的客观条件。全球气候治理领导者需要通过加强领导者合作,深化全球气候共识,克服自身在全球气候治理中面临的困难。

① 李彦文、李慧明:“全球气候治理的权力政治逻辑及其超越”,《山东社会科学》,2020年第12期,第168-176页。

② 袁鹏:“新冠疫情与百年变局”,《现代国际关系》,2020年第5期,第3页。

③ Jacopo Barigazzi, “Borrell Urges EU to Be Foreign Policy ‘Player, Not the Playground’” Politico, December 9, 2019, <https://www.politico.eu/article/on-foreign-policy-josepborrell-urges-eu-to-be-a-player-not-the-playground-balkans/>, 访问时间:2021年2月27日。

④ 张健:“大变局下欧洲战略取向及其影响”,《现代国际关系》,2021年第1期,第10-20页。

⑤ Paul Taylor, “In Defense of the EU - China Investment Deal,” January 8, 2021, <https://www.politico.eu/article/europe-at-large-eu-china-investment-deal/>, 访问时间:2021年2月27日。

⑥ Hans Binnendijk, Sarah Kirchberger, and Christopher Skuluba, “Capitalizing on Transatlantic Concerns about China,” August 24, 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/capitalizing-on-transatlantic-concerns-about-china/>, 访问时间:2021年2月27日。

⑦ 陈明琨:“人类命运共同体思想的多重超越”,《经济社会体制比较》,2018年第6期,第9-17页。

3.1 美欧可能达成的气候合作

2020年12月2日,欧盟委员会发布了《全球变局下的欧美新议程》,为美欧在跨大西洋与世界范围内开展全球合作提供了方向。2021年3月9日,美欧发表联合声明指出,“美国坚持不迟于2050年实现温室气体净零排放的目标,欧盟坚持在2050年实现‘碳中和’”^①。这将使气候中和成为格拉斯哥气候峰会(COP26)筹备阶段的新全球基准。具体来说,美欧未来的合作可能从以下四个方面开展。

第一,提出新的跨大西洋绿色贸易议程,其中应包括世界贸易组织(WTO)内的贸易与气候倡议以及避免碳泄漏的措施。在气候变化问题上,中美两国因地缘政治的因素难有深度的合作。2021年3月10日,欧洲议会投票通过设立“碳边界调节机制”的决议,提出构建与世界贸易组织(WTO)兼容的欧盟碳边界调整机制,以避免碳泄漏。未来以跨大西洋碳定价和关税为基础的美欧“气候俱乐部”,是美国与欧盟为此类措施设定全球标准的合作机会。

第二,借鉴欧盟分类法的经验,共同拟定可持续金融全球监管框架。欧盟和美国是主要的金融中心和监管者,在可持续金融监管框架中开展跨大西洋合作,让私营部门了解什么是绿色投资。这种私人融资对投资合适的技术、给予创新者与公司先发优势方面至关重要。欧盟和美国兑现气候融资承诺对广大发展中国家十分重要。美欧的共同支持,可以帮助发展中国家在最新的科学发现和最优技术上取得进步。

第三,建立跨大西洋的绿色技术联盟,以确保在开发清洁和循环技术以及领导市场方面加强合作。欧盟和美国应利用其经验和专业知识,通过新的绿色技术联盟领导市场,并在清洁和循环技术方面进行合作,例如可再生能源、电网储能、电池、清洁氢,以及碳捕获、封存和利用。这将补充欧盟—美国能源理事会(EU-US Energy Council)的工作,为跨大西洋投资提供肥沃土壤,并支持伙伴国履行各自的气候承诺。

第四,万亿美元数据地保护自然和环境。欧盟鼓

励美国加入《生物多样性公约》,共同致力于领导反对森林砍伐运动并加强海洋保护——从共同致力于达成一项全球塑料条约并规划南冰洋海洋保护区开始。美国也在气候领导人峰会上提出要开展基于自然的解决方案。欧盟和美国努力确保达成一项雄心勃勃的协议,以保护世界30%的土地和30%的海洋。

3.2 中美可能达成的气候合作

2021年4月15日至16日,中美两国气候特使在上海举行会谈并发表《中美气候危机联合声明》,提出中美两国坚持携手并与其他各方一道加强《巴黎协定》的实施。未来,中美两国可能的合作领域有以下三个方面。

第一,重建中美气候变化合作关系,提振全球应对气候变化的信心。以美国领导人气候峰会为契机,成立“中美零碳工作组”,推动沟通并建立互信。中美零碳工作组可以设置由行业和技术合作、定期高层政策对话和国内政策对话组成的三方联动架构,共同推进《巴黎协定》相关机制的落地,加强中美在气候变化领域的公开透明和对话沟通。中美零碳工作组应将所取得的进展直接融入二十国集团(G20)、主要经济体论坛(Major Economies Forum),以及一年一度的联合国气候大会等国际进程中。中美可以发挥全球气候领导力,倡导建立“净零排放联盟(Net-zero coalition)”,围绕实现净零碳排放所需要的贸易政策、投融资政策、科技创新政策等内容,开展制度互认和对接,积极践行绿色发展承诺,提振全球绿色发展信心。

第二,重新凝聚气候共识,推动《巴黎协定》实施细则落地。《中美气候危机联合声明》中也提出要启动制定美国在《巴黎协定》下的“国家自主贡献”,提高全球气候雄心。因此,中方可以推动工业和电力领域脱碳、增加部署可再生

^① “Joint Statement: The United States and the European Union Commit to Greater Cooperation to Counter the Climate Crisis,” The U.S. Department of State, March 9, 2021, <https://www.state.gov/joint-statement-the-united-states-and-the-european-union-commit-to-greater-cooperation-to-counter-the-climate-crisis/>, 访问时间:2021年4月27日。

能源、绿色和气候韧性农业、节能建筑、绿色低碳交通、非二氧化碳温室气体排放合作、国际航空航海活动排放合作等相关议题的交流,争取在 COP26 上,推动制定围绕《巴黎协定》第六条、第十三条国家自主贡献(NDC)和透明度框架相关的具体实施细则。

第三,围绕清洁技术和产业升级的政策开展合作,深化中美利益共同点。拜登上台后,在《美国就业计划》中更加主张政府扶持基金资助新能源汽车企业、铺设充电基础设施和其他燃料电池、固态电池、无人驾驶、第四代核反应堆技术等重大前瞻性技术,推动美国企业向全球出口清洁能源技术。总体看,在基础材料、关键零部件、系统集成等方面,我国新能源汽车产业与国际先进水平还存在一定差距。因此,中美清洁能源科技合作与技术交流具有现实基础。

3.3 中欧可能达成的气候合作

2021年4月16日下午,中法德领导人视频峰会在北京举行,国家主席习近平强调应对气候变化是全人类的共同事业,不应该成为地缘政治的筹码、攻击他国的靶子、贸易壁垒的借口。中法德领导人峰会在美国领导人气候峰会之前召开,为中欧凝聚共识提供了交流平台,重新明确了中国和欧盟的气候领导者地位。中欧气候合作未来的可能思路有以下三个方面。

第一,从战略层面来看,中欧应从构建人类命运共同体的角度对气候合作进行整体规划。气候变化是全球性问题,在改善、加强全球气候治理的共同利益方面,中欧双方要用好中欧环境与气候高层对话机制,借助中国—欧盟领导人会晤、“27+1”中欧峰会、中国—中东欧国家领导人会议,相互支持中欧举办生物多样性、气候变化、自然保护国际会议,增强应对全球气候变化的共识。尤其是在对非洲不发达国家的气候援助方面,欧盟的利益在于推动非洲提高气候适应能力,从而阻止新的移民潮,遏制极右翼政党的复兴。这与中国提倡的“南南合作”在利益上有共同之处。

第二,从机制层面来看,中欧应打造具有更广泛内涵的“绿色伙伴关系”机制。而如期完成的中欧投资协定谈判,消除了欧盟某些行业在中国的投资壁垒,包括新能源汽车、云计算服务、金融服务等,这将为欧洲和世界应对气候风险提供更多市场机遇、创造更大合作空间。中国已经加入国际可持续金融平台(IPSF),并对绿色基金和债务减免表现出了一定的兴趣,中欧可以携手完善“一带一路”绿色融资机制。^①中欧可在碳边境调节机制政策领域加强沟通,将《中欧全面投资协定》中关于市场准入、公平竞争环境和可持续发展三个方面做出的必要的实质性承诺予以落实。

第三,从行动层面来看,中欧在气候合作领域存在多个抓手。中欧可以利用好 COP26 和《生物多样性公约》第15次缔约方会议,加强基于自然的解决方案在城市应对气候变化中的应用合作,支持中欧可持续金融标准对接,推动“一带一路”投资的绿色化,共同为非洲国家提供应对气候变化领域的资金支持,支持发展中国家能源供给向高效、清洁、多元化方向发展,共同发起并参与双边、区域和多边碳市场等。

四、结 论

美国重返《巴黎协定》后的全球气候治理格局发生了新的变化,中美欧围绕全球气候领导力开展的气候博弈日益凸显。美国重返《巴黎协定》后,美国和欧盟在争夺气候领导力方面的战略考量和具体行动各有不同。美欧对争夺气候领导力的追求面临着集体理性与个体理性的冲突,对低碳技术和低碳经济规则制定权的争夺成为新一轮国际权力政治的核心内容。作为全球气候治理的领导者,中国、美国和欧盟只有以集体理性为原则,才能推动形成国际社会的

^① Michael I. Westphal and Shuang Liu, “In the Time of COVID-19, China Could Be Pivotal in Swapping Debt for Climate and Health Action,” November 4, 2020, <https://www.wri.org/blog/2020/11/time-covid-19-china-could-be-pivotal-swapping-debt-climate-andhealth-action>, 访问时间:2021年4月27日。

气候雄心和行动,共同构建人类命运共同体。

一方面,要完善全球绿色金融的政策体系,更好地支持发展中国家“绿色复苏”。推动中美欧绿色金融标准合作和趋同,逐步实现全球主要绿色金融标准接轨。另一方面,针对重点行业开展零碳技术转型示范,提升零碳技术行动

引领的全球领导力。聚焦能源转型战略下能源、建筑、交通三大产业数字化、绿色化解决方案,为实现全球零碳能源转型探索可行路径。此外,还要完善全球碳交易市场机制的构建,形成搭桥方案,确保格拉斯哥大会达成《巴黎协定》下全球碳市场机制实施细则。

编辑 贡 杨

The Global Climate Governance after the United States Officially Rejoining the Paris Agreement: Competing for Leadership or Seeking Global Consensus?

ZHOU Weiduo¹ ZHUANG Guiyang²

(1. Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200020, China; 2. Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100710, China)

Abstract: The Biden administration announced rejoining the Paris Agreement, which means that global climate governance is likely to return to the pattern led by the troika of China, the United States, and the European Union. Major countries can promote global consensus and collective action on climate change through competition and cooperation and achieve global climate governance, but they may also fall into a leadership struggle, which will damage global climate governance. The result depends on which types of rationality the major powers have: individual rationality or collective rationality on global climate governance. This paper argues that there are still obvious interest differences between China, the United States, and the European Union in the current game to promote the realization of the “net zero emission target”. The main driving force for the transformation of climate strategy of Western countries, such as the United States and the European Union is to compete for the leadership of climate governance. In order to promote global climate governance, main actors such as the United States, the European Union, and China need to enhance climate cooperation. The future direction of global climate governance should be to deepen the consensus on the goals of the Paris Agreement, improve the policy system of global green finance, strengthen the development of carbon emission trading markets and zero carbon emission technologies, and boost confidence in global climate governance.

Key words: Global climate governance; leadership; collective rationality; a Community with a Shared Future for Mankind; the Paris Agreement