

碳中和背景下美国回归全球气候治理的行动、影响及中国应对

张宇宁, 王克*, 向月皎, 邱晓洁

(中国人民大学环境学院, 北京市 海淀区 100872)

The U.S. Returning to Global Climate Governance in Context of Carbon Neutrality: Action, Impacts and China's Response

ZHANG Yuning, WANG Ke*, XIANG Yuejiao, QIU Xiaojie

(School of Environment and natural Resources, Renmin University of China, Haidian District, Beijing 100872, China)

Abstract: In the context of carbon neutrality, the competitive and cooperative relationship between China and the United States could have a remarkable impact on global climate action. The Biden administration's domestic, and foreign climate action requires maintaining a 1.5 °C-limit on global temperature rise. Thus, the U.S. has sought to reinvigorate leadership in global climate governance, by rejoining the Paris Agreement, and convening the Leaders Summit on Climate, with emphasis on mobilizing international climate financing, and seeking multilateral cooperation on energy systems through multiple channels. Currently, climate change is likely to be the highlight of the rare cooperation between China and the United States, but the Biden administration could reinforce cooperation with traditional alliances, and explore carbon border adjustment machines to urge China to perform better on climate issues. Therefore, three effective measures could be implemented in response to this scenario. First, advancing a road map required to reach the "3060" target, and improving national carbon price, as a priority at home. Second, it is critical for China to underline the mutual benefit, and trust with the U.S., and expand interactions on climate cooperation with the EU as a bilateral strategy. Lastly, improve multilateral coordination with developing countries by strengthening South-South cooperation, and jointly building the "Green Silk Road."

Keywords: carbon neutrality; 1.5 °C targets; Sino-U.S. competition and cooperation; global climate governance; China's response

基金项目: 生态环境部“应对气候变化工作专项”(美国大选对气候变化国际谈判未来走势的潜在影响研究)。

Climate Change Major Project of Ministry of Ecology and Environment (The potential impacts of the U.S. election on the international climate change negotiation).

摘要: 碳中和背景下, 中美两国的竞合关系将显著影响全球气候行动。拜登政府上台后对内对外气候行动均锚定1.5 °C目标, 通过重返《巴黎协定》、召开领导人气候峰会等举措重新领导全球气候治理, 重视气候投融资并多渠道寻求能源系统的多边合作。虽然应对气候变化有望成为中美目前极少数合作的亮点, 但美国可能通过加强与传统盟友合作、酝酿碳边境调节机制等措施提高对中国气候行动的要价。中国可从加速制定“3060”双碳目标路线图、完善碳定价机制的国内行动, 强调中美气候互利互信底线、拓展中欧气候合作深度的双边互动, 以及加强南南合作、共建“绿色丝绸之路”的多边联动三方面行动加以应对。

关键词: 碳中和; 1.5 °C目标; 中美竞合; 全球气候治理; 中国应对

0 引言

2015年12月通过的《巴黎协定》进一步确认控制全球平均气温相比工业化前水平的升幅低于2 °C这一目标, 并提出努力将气温升幅限制在1.5 °C之内^[1], 根据政府间气候变化专门委员会(IPCC)评估, 2 °C目标下全球需在2070年左右实现碳中和, 1.5 °C目标的碳中和时间需提前至2050年^[2]。欧盟在2019年12月首先宣布计划于2050年成为首个温室气体净零排放的经济体, 中国、日本、韩国等主要国家随后相继公布了碳中和时间, 美国总统拜登上任后希望扭转特朗普时期美国在应对气候变化上的国际信任赤字, 宣布2050年实现净零排放。这表明, 当前已有占全球排放70%左右的经济体走向了《巴黎协定》2 °C甚至1.5 °C目标的实现路径上, 国际社会正共同致力于构建一个

富有雄心的气候目标的长期愿景。

碳中和背景下,世界进入了以低碳经济与低碳技术为核心的“综合碳实力”竞争与合作博弈新时期,中美作为全球前二的经济体与排放国,同时也是全球先进低碳技术的引领国,对于全球气候治理的进程与结构有着深远影响。在应对气候变化议题上,中国长期以来的定位是“重要参与者、贡献者、引领者”^[3],而美国在拜登政府的领导下将“气候变化”统筹为国内外四大优先事项之一,通过对内行动为其外部气候立场奠定基础,即在全球碳中和浪潮中“恢复美国影响力”^[4],寻求再次成为全球气候治理的领导者。

鉴于此,本文首先梳理拜登政府上任以来在领导人气候峰会、美欧峰会、G7、G20等多边场合有关气候变化议题的主要立场行动,随后从中美双边气候竞争关系的角度识别、分析其气候政策对中国的影响,并针对性地提出应对策略,为中国未来在碳中和背景下制定应对气候变化的整体竞争战略提供有效支撑。

1 碳中和背景下拜登政府国内外气候变化政策的推进路径

1.5 °C目标锚定全球在2050年前后实现碳中和,若以此为基准各国均需要付出巨大的减排努力,虽然《巴黎协定》赋予了2 °C目标更强制的法律效力,但分析关于1.5 °C目标的模型发现,这一减排路径的实现具有一定可能^[2,5]。拜登作为美国民主党的主流政治精英,上台后对1.5 °C目标的推崇不仅巩固了民主党内的主要气候立场,也具有值得广泛探讨的个人特色。

首先,拜登基于1.5 °C目标宣布美国于2050年前实现净零排放,这一表述最早出现在2021年1月拜登政府

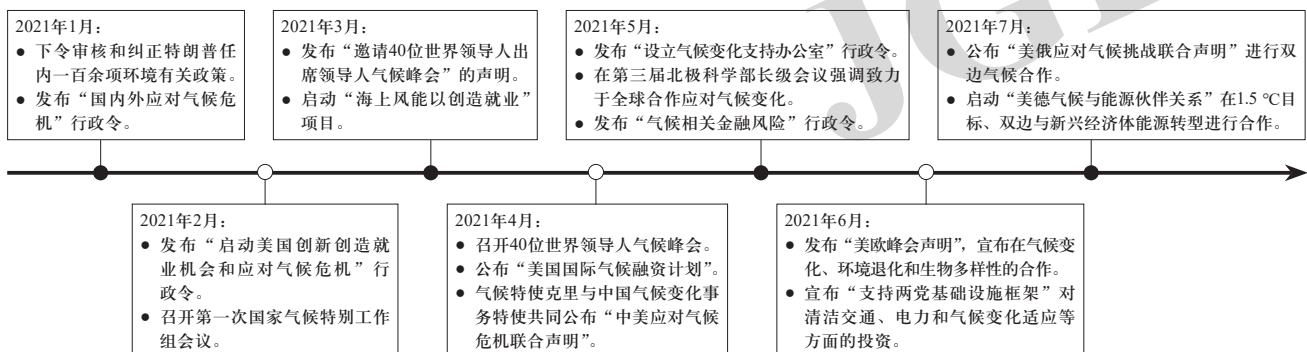
签署的行政令《国内外应对气候危机》“201政策”一节^[4],随后在4月的领导人气候峰会上提升为国际承诺,强调美国2050年净零排放转型对于全球实现1.5 °C目标的重要性,并以此更新了美国2030年排放量相比2005年降低50%~52%的国家自主贡献目标(NDCs)^[6-7]。

另一方面,美国要求各国均以1.5 °C为参考制定行动方案。白宫的“领导人气候峰会简报”指出,为加速扭转全球排放的趋势,所有国家尤其是主要经济体必须加大行动(must do more)参与到1.5 °C目标当中^[7],考虑到欧盟、韩国等发达经济体宣布2050年碳中和,因此这一气候要价要求中国2060年碳中和时间需向前推进的指向性十分明显。

基于1.5 °C目标路线,拜登政府已通过综合国内外事务,以气候与贸易政策为抓手计划同中国、欧盟、印度等主要经济体在碳中和相关清洁电力转型、能效提升技术领域全面竞争(见图1)。总体上,这些事务基本遵循了民主党全面气候行动的三项原则:其一,加速向100%清洁电力发展,实现能源供应脱碳;其二,主要通过电气化和能效提升实现交通、建筑和工业能源终端的脱碳;其三,提高森林、农场和沿海湿地的碳汇潜力,以基于自然的方案解决剩余排放问题。具体而言,拜登的对外气候政策主要在重建全球气候治理的美国领导力、带领发达国家加大气候投融资力度和多渠道寻求能源系统技术合作三方面展现其气候行动意愿。

1.1 重建全球气候治理的美国领导力

拜登团队对外气候政策与行动的首要动机是建立以美国为核心领导力量的国际多边气候治理体系,在带领主要经济体深度减排的同时重塑美国的竞争力与



(资料来源:作者整理自白宫简报室、美国国务院海洋和国际环境与科学事务局网站)

图1 拜登政府国内外气候政策梳理

Fig. 1 Climate policy review of the Biden administration at home and abroad

影响力。标志性事件是召开422领导人气候峰会，在为期两天共计八场会议中，拜登政府邀请了40位世界领导人，同时也召集了国际组织、企业以及其他非国家行为体的代表参与。此外，在2021年6月15日的美欧峰会上有关气候变化的表态位列第二，仅次于应对新冠疫情议题，在贸易合作和“民主”议题之前^[8]，反映了气候变化回归到主要外交议程并具有一定优先序。

另一方面，拜登政府当前正逐步恢复特朗普时期取消的各级气候协商机制，例如重启能源与气候论坛（MEF）。该论坛除了中国、美国、欧盟等17个经济体参与对话，还邀请了最易受气候变化影响国家的领导人，商界领袖与青年代表加入讨论。MEF取消期间的主要气候合作议题由中国、欧盟、加拿大共同召集的主要国家加强气候行动的部长级会议机制（MOCA）推进^[9]。MEF重启后，未来美国可能通过该平台沿袭MOCA关于《巴黎协定》适应和资金方面的利益关切^[10]。

1.2 带领发达国家加大气候投融资力度

当前，拜登政府在领导人气候峰会、美欧峰会等国际场合表态呼吁发达国家在2025年前每年筹措《巴黎协定》要求的1000亿美元公共与私人资金用于发展中国家气候适应与能源转型^[6, 8]，但这一积极表态并未转化为具体数额的出资承诺，甚至缺乏奥巴马时期实际提供10亿美元（计划出资30亿美元）的行动透明度。虽然拜登政府2021年4月发布的“国际气候融资计划”^[11]首页就有国际气候投资有利于发展中国家净零排放转型的表述，但后续大半篇幅仍在强调气候融资的作用与私人投资的重要性。相比之下，联邦政府层面的国际注资仅提及2024年前预计每年对发展中国家的气候融资较2013—2016财年的年均水平提高一倍，既未给出明确的资金额度也未说明这笔注资是否与1000亿美元相关，并且还设置了诸多融资条件，例如赠款项目只有在满足无煤政策的情况下才会为具有国家开发银行性质的美国国际开发金融公司（DFC）与千禧挑战公司（MCC）提供资金支持。

可见，拜登政府带领发达国家向发展中国家加大气候投融资的声势大于行动，虽然比特朗普时期稍有建树，但未明确投融资数额的做法仍给自己留足了回旋余地。考虑到美国历史上多次在《坎昆协定》等有关资金议程中时上时下的态度，拜登政府投融资计划能否落地仍有待观察。但与之相比，美国气候融资额外附加的远离高碳投资、若用于清洁能源技术还需保

持美国竞争力等条件更值得中国注意，在中美全面竞合的背景下，美国有可能借此进一步指责中国“一带一路”化石能源项目，在国际上抹黑“绿色丝绸之路”，使得中国在气候变化投融资谈判中有被孤立的风险。

1.3 多渠道寻求能源系统技术合作

拜登政府计划向发展中国家提供能源转型支持的同时，也通过双边、多边等渠道同欧洲传统盟友、印度等主要经济体进行能源系统技术合作。

在双边渠道中，2021年4月、7月拜登政府已先后发起建立“美印2030气候与清洁能源议程伙伴关系”与“美德气候与能源伙伴关系”。前者目标是帮助印度到2030年实现450 GW可再生能源的建设，为此印度也多次重申将加快清洁能源的部署^[6]；后者则寻求和德国在可再生能源、储能、氢能与支持新兴经济体可再生能源转型等前沿技术方面的合作^[12]。此外，为迅速扩大新能源技术规模和气候政策力度，在2030年前实现由煤炭电力向脱碳电力的转型，美欧能源委员会（U.S.-EU Energy Council）将在能源安全、可持续性能源供应链等方面进行战略合作，同时建立跨大西洋绿色技术联盟进行低碳技术的市场推广^[8]。

在多边合作上，拜登政府尤其重视生产端脱碳技术的国际领导力，这有可能与美国实现能源独立，更少受到能源因素制约有关^[13]。一方面，计划依托2021年11月举行的格拉斯哥气候大会（COP26）开展一项名为“使命创新2.0”（Mission Innovation 2.0）的二氧化碳移除技术重大国际合作，同时支持美国地方与机构的参与，此外美国气候特使克里当前主要进行资金与技术方面的国际行动^[14]，因此不排除美国在COP26期间同时就技术、适应与资金等议题提出“美国方案”。另一方面，宣布与加拿大、挪威、卡塔尔和沙特阿拉伯共同建立净零生产者论坛（Net-Zero Producers Forum），上述国家提供了全球40%的石油与天然气，美国希望通过该论坛寻求在甲烷减排、碳捕集与封存（CCS）技术等方面的合作。

2 1.5 °C目标下拜登政府气候行动对中国的影响

拜登作为建制派领导人，通过上述行动一定程度扭转了特朗普政府在气候议题上不作为的情况，减少了美国的气候行动赤字。但是，拜登的三方面行动

均没有提及《巴黎协定》2 °C目标,并在2050年碳中和这一大方向上与传统盟友保持一致,此外拜登还在G7峰会上同其他与会领导人表态,将采取与1.5 °C目标一致的方式共同规划7国集团的长期与短期目标^[15]。这样一来,拜登政府既能够响应甚至领导欧盟等传统盟友率先提出的在2050年前实现净零排放的气候目标,同时也能达到修复与传统盟友关系、重塑信任并构建气候行动同盟的目的,使得中美欧气候治理的“三元”结构向不利于中国的方向发展。

因此,中美竞合关系背景下拜登的三方面举措均有可能对中国产生冲击:其一,在重建美国全球气候治理领导力的过程中弱化中国“3060”目标的贡献;其二,通过颁布气候投融资计划对中国的“一带一路”倡议施加压力;其三,虽然在多渠道寻求低碳技术合作,但却耦合气候与贸易政策打压中国的光伏出口,强调中国贸易产品的“高碳”属性。

2.1 联合传统盟友要求中国“3060”目标对标全球1.5 °C路径

拜登团队对中国的“3060”双碳行动的评价主要关注其对1.5 °C目标的贡献,要求中国采取更加积极的减排行动。美国气候特使克里2021年4月18日在同IMF总裁格奥尔基耶娃的线上讨论中明确表示,中国达峰前后的平台期无法确保全球1.5 °C目标的完成^[16]。在随后的422领导人气候峰会上,美国颁布简报要求所有国家一视同仁朝着1.5 °C目标制定行动路径,共同在2050年碳中和。会后,美国国务院发言人内德·普莱斯虽然未直接回答中国的气候承诺是否达到美国预期的记者问,但却强调中美等主要排放国应该对1.5 °C目标承担特殊责任^[17]。近期,美国的这一立场演变为共同行动,在7月的G20能源和环境部长峰会期间,美国联合日本、加拿大等传统盟友要求所有G20成员国需在2030年将气候影响控制在1.5 °C的路径内,以及在2025年加速退煤以实现能源生产零碳化^[18-19],中国、印度最终拒绝在这两点内容上签字。

《巴黎协定》4.1条规定“达峰对发展中国家缔约方来说需要更长时间”以及在“本世纪下半叶实现温室气体的人为排放与汇的清除之间的平衡”,因此美国要求中国提前达峰,并以1.5 °C目标为基准指责中国2060年碳中和力度不够不仅毫无根据,也单方面破坏了《巴黎协定》2 °C目标的法律效力,弱化了“公平、共同但有区别的责任和各自能力原则”。马德里气候大会(COP25)的1.5 °C目标谈判已产生发展中

国家与发达国家气候政治互信损害的负面影响^[20],美国强推2050年各国共同碳中和的行为有可能使这一影响在COP26期间进一步扩大。

2.2 加大对“一带一路”的指责并制定替代计划

当前,拜登政府着重拉拢传统盟友,在不同场合指责中国“一带一路”化石燃料出口补贴与煤电资助项目。对此,拜登的“清洁能源革命和环境正义计划”甚至将中国的“一带一路”倡议抹黑为“肮脏”的“外包碳污染”,明确将通过加强与盟友的合作来阻止中国对煤炭出口进行补贴,并为“一带一路”沿线国家提供替代性的低碳能源投资方案^[21]。这一立场已付诸行动并获得主要发达国家的响应,2021年6月G7峰会领导人一致同意在2021年底前结束对国际煤电项目的政府直接投资,同时美国、加拿大、德国和英国集体承诺投资建立20亿美元的气候基金,从技术进步、就业培训、基建更新等方面支持发展中国家的退煤转型^[15]。

此外,为提高美国海外项目的竞争力,削弱中国对外投资的经济影响,拜登政府已开始通过建立国际国内两套互补方案来尝试同中国的“一带一路”倡议形成全面战略竞争。

在全球层面,2021年3月拜登最先提议与英国共同制定一项基础设施计划^[22],最后这项计划演变成为7国集团的“Build Back Better World (B3W)伙伴关系”^[23],而美国已将其定义为“质量更高”的“一带一路”替代性方案^[24]。相应地,美国国内已通过联邦贸易与发展署(USTDA)启动了一项面向新兴市场的计划“全球气候智能型基础设施伙伴关系”^[7]。目前,该计划已资助支持了泰国电网数字化升级、印度300 MW清洁能源设施建设、菲律宾交通系统智能化改造等低碳项目^[25]。因此,不排除拜登政府通过上述两套“美国方案”进一步对“一带一路”沿线国家的气候与能源基础设施建设提供支持,塑造出美国进行低碳基建援助的气候友好形象,以此抹黑中国“一带一路”在完善发展中国家基础设施中的重要贡献。

2.3 耦合气候与贸易政策对中国的对外出口施加更大压力

拜登政府虽然宣称愿意同主要经济体进行能源系统技术合作,但却以中国新疆存在所谓的“强迫劳动”等谎言打击新疆的光伏原料、组件公司对美出口^[26]。因此,美国提出的能源技术合作首要意图是推

销美国的低碳技术和标准,并打压、削弱中国在光伏等可再生能源产业链、供应链上具备的技术储备优势与规模经济效应。

除此之外,美国已明确在贸易政策上同传统盟友进行合作,有可能以碳边境调节机制(CBAM)为抓手,深度制定与传统盟友的区域贸易与气候治理政策。CBAM来源于欧盟2019年12月发布“欧洲绿色新政”,主要作用是解决气候与环境政策不对称带来的碳泄露与产品竞争力下滑风险^[27],拜登政府上台后立即通过国内研究与国际合作两方面举措对CBAM进行跟进,中国面向欧美的部分高碳产品出口有可能面临深层次、全方位的约束。

对内,美国贸易代表办公室在2021年3月1日发布的“2021贸易政策日程与2020年度总结”已确定在适当情况下酝酿CBAM来平衡进口产品的碳排放成本^[28]。根据《纽约时报》报道,7月19日民主党已同意采用CBAM为一项3.5万亿美元的预算案提供资金,这表明美国正式将贸易政策作为应对气候变化的手段^[29]。对外,美国在美欧峰会上提及将合作应对碳泄漏的风险^[8],虽然具体的合作方式尚未公布,但也有可能优先考虑CBAM。例如,拜登与法国总统马克龙已将气候变化作为三大合作事务之一^[30],而法国正好在法德经济与金融理事会“关于下一轮欧洲经贸问题的优先事项”文件中明确表示,将支持欧盟委员会主席冯德莱恩的碳边境税提议^[31]。在产业分工形成的全球价值链影响下,中国长期以来是中美、中欧贸易隐含碳的净出口国,因此中国纺织、钢铁、化工、金属制品业等“两高一资”行业产品的出口有可能遭遇前所未有的贸易壁垒。

综上,不排除未来美国在扩大对中国光伏产品出口封锁力度的同时,进一步强化与传统盟友在CBAM等贸易与气候政策上的一致性。因此,中国有必要未雨绸缪,提防美国与传统盟友在上述问题中形成合力,对中国的气候行动与对外贸易施加更大的压力。

3 中国的应对策略建议

碳中和背景下,美国回归全球气候治理虽然与中国主张发达国家展现更大的气候行动,带头开展深度减排并不矛盾,“中美应对气候危机联合声明”的签署也为两国气候行动的重点领域奠定了合作基调,但是,中美关系目前陷入僵局,面临严重困难,美国在优势领域脱钩断供甚至封锁中国,在应对气候变化上

要求中国配合,使得气候变化也成为美国以“竞争、合作、对抗”三分法打压遏制中国的政治手段。中国外交部副部长谢锋2021年7月26日在天津同来访的美国副国务卿舍曼的会谈中已明确表态,中美气候变化合作要“以互信为基础,以互利为前提,要展现诚意,美方不能一方面打压遏制中国,另一方面又指望中方在热点问题上给予无条件合作”^[32]。

因此,对于美国发起的中美气候竞合,中国应保持合作的姿态,但是态度上更需要不卑不亢,并可考虑从国内行动、双边互动与多边联动三方面制定针对性的应对措施。

3.1 国内行动:加速制定“3060”双碳目标路线图,完善碳定价机制

中国目前正在制定1+N政策体系作为实现“3060”双碳目标的时间表与路线图,具体包括了优化能源结构等十方面的配套措施,有利于回应美国在中国气候行动路线透明度上的无端指责。在气候承诺方面,中国2020年已由国家领导人提出“到2030年非化石能源占一次能源消费比重将达到25%左右”,“风电、太阳能发电总装机容量将达到12亿千瓦以上”,因此从发电技术规划等方面做出更大承诺的空间不大,但可进一步从零碳电网、终端电气化、CCUS等领域制定行动规划,将能源供给与能源使用的低碳路径进行对接,助推能源系统全方面转型。

在气候行动方面,应推动碳定价机制的顶层与整体设计实施,例如在满足中国发展需求的情况下,适时扩大全国碳排放权交易市场的覆盖范围,针对难以纳入碳市场的部分点源排放进行碳税试点。从政策目的上,碳市场与碳税的组合对内不仅有利于“3060”双碳目标的实现,帮助企业做好关键低碳技术的储备,促进高碳行业的减排,对外也能从政策显示度上对气候政策不平衡这一CBAM的实施依据予以反击。

3.2 双边互动:强调中美气候互利互信底线,拓展中欧气候合作深度

中美早在联合国哥本哈根气候变化大会(COP15)后达成了“不公开对抗、不相互指责、遇有分歧相互交底、尊重彼此核心关切的谅解”^[9],因此,中国应进一步强调互利互信的气候合作底线,督促美国在气候治理议题上与中国聚同化异、增信释疑,并可优先在以下三方面保持互动。

首先,适时邀请美方恢复奥巴马时期的中美气

候智慧型/低碳城市峰会、中美清洁能源联合研究中心(CERC)、能源效率行动计划(EEAP)等时任副总统拜登参与并知晓的对话沟通机制, 由于行政审批程序简单, 美国积极推进的可能性较大。其次, 保持与美国地方机构和私营部门在储能、智慧交通、节能建筑、氢能等领域的沟通对话, 与他们优先建立技术合作关系能够为中美两国高层之间的对话与谈判提供支撑。最后, 可依靠中国在光伏、风能技术上的集群优势, 尝试在“一带一路”的能源项目投资上邀请美国共同探索技术分工明确的合作模式, 如果能与美国的电气化、智能电网等技术形成优势互补, 既能够缓解两国的气候投资冲突, 也能推动沿线国家的能源结构优化, 塑造两国携手致力于全球低碳转型的良好形象。

此外, 为减轻美国的封锁打压对中国参与全球气候治理的冲击, 中国应进一步拓展中欧气候合作深度, 以平衡好中美欧气候治理“三元”结构。欧盟当前更倾向于同美国在气候议题上保持“竞争胜于合作”的关系, 欧盟委员会主席冯德莱恩曾公开表示, 美国回归全球气候治理也是欧洲在绿色经济方面加快行动并保持先发优势的原因^[33], 因此欧美的气候同盟关系尚不稳固, 中国可进一步同欧盟巩固气候行动共识。2021年以来, 中法德领导人视频峰会已两次召开并达成将气候变化打造成中欧合作的重要支柱等共识, 习近平主席提出“愿就应对气候变化同法德加强合作”, 默克尔做出的避免贸易壁垒、推动《中欧投资协定》尽快批准生效等表态也有利于减轻双方在CBAM机制冲击中欧经贸与气候合作上的担忧。因此, 在当前由最高领导人推动的中欧贸易、气候与环境对话机制下, 中国外事职能机构应趁热打铁, 进一步同欧盟加强中欧气候政策对话和绿色合作伙伴关系, 以减轻美国在国际气候治理上孤立中国的风险。

3.3 多边联动: 加强南南合作, 推动共建“绿色丝绸之路”

美国寻求与传统盟友的气候行动同盟, 意图扩大发达国家对中国“一带一路”倡议的指责, 甚至推出替代性的“美国方案”打压中国, 对此中国外交部副部长乐玉成表态, 美国提出“B3W”计划反而证明了中国“一带一路”的正确性、包容性与前瞻性^[34]。因此, 中国未来可进一步通过加强南南合作、推动共建“绿色丝绸之路”来维护好发展中国家共同的气候利益, 并具体从对外援助与共同行动两方面制定应对策略。

在对外援助上, 中国已于2015年9月宣布出资200亿元人民币建立“中国气候变化南南合作基金”, 因此可通过这一渠道积极呼应“77国集团”在适应与资金议题上的诉求, 并适时向部分最易受气候变化影响、最不发达国家的1.5℃目标行动方案提供气候投融资支持, 这样能达成三方面的战略效果: 首先, 突出了中国推动共建“绿色丝绸之路”的决心与行动; 其次, 能侧面反映美国在资金、技术和能力建设等方面对发展中国家支持不够的客观事实; 最后, 能灵活地回应碳中和背景下美国要求中国展现1.5℃目标态度的关切。

在共同行动上, 中国应巩固同印度、巴西和南非构建的“基础四国”气候变化部长级会议磋商机制, 形成合力落实第三十次联合声明中将CBAM定性为贸易壁垒的利益关切并共同制定应对预案, 通过组建“基础四国”联席专家组确保以平衡且聚焦的方式同美国等发达国家的专家代表完成对2023年第十四条下首轮全球盘点的准备工作^[35]。

4 结论

碳中和背景下, 美国回归全球气候治理将对各国经济、能源与气候行动产生深远影响。本文发现, 拜登政府上台后对1.5℃目标的推崇不仅仅在于美国国内以此更新2030年的NDC目标, 而且还要求各国均以1.5℃目标为参考制定行动方案, 以共同推进2050年全球碳中和的实现。这一立场不仅单方面破坏了《巴黎协定》2℃目标的法律效力, 弱化了“公平、共同但有区别的责任和各自能力原则”, 而且作为气候要价也具有指向中国2060年碳中和时间需向前推进的政治意图。

拜登主要在重建美国全球气候治理领导力、带领发达国家加大气候投融资力度、多渠道寻求能源系统技术合作这三方面布局国内外气候政策行动。当前, 打压遏制中国的发展已成为美国两党的政治共识, 即便4年后共和党有成功胜选的可能, 但预计美国下任政府也难以放弃拜登对华气候政策可能取得的既得利益, 并进一步对中国能否在气候议题上让步做出战略试探。

因此, 在碳中和背景下的中美竞合关系中, 无论拜登政府的三方面行动举措能否完全兑现, 其延续性是否会受到2024年大选的明显影响, 中国都存在被美国要求进一步提高气候行动力的压力, 面临“一带一路”项目被指责的压力, 面临贸易争端进一步加强的压力以及在全球气候治理上被孤立的风险。对此, 中

国应保持合作的姿态,但在态度上不卑不亢,并从加速制定“3060”双碳目标路线图、完善碳定价机制的国内行动,强调中美气候互利互信底线、拓展中欧气候合作深度的双边互动,以及加强南南合作,共建“绿色丝绸之路”的多边联动三方面行动加以应对。

总体上,对于美国回归全球气候治理,中国应保持战略定力,坚持“3060”气候目标,通过具体行动展现负责任的发展中大国形象,以为应对全球气候变化、构建人类命运共同体做出更大贡献。

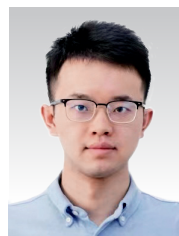
参考文献

- [1] UNFCCC. Adoption of the Paris Agreement[R/OL]. (2015-12-12). https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.
- [2] IPCC. Global warming of 1.5 °C[R/OL]. [2021-06-30]. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf.
- [3] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R/OL]. (2017-10-27) [2021-06-30]. http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm.
- [4] The White House. Executive order on tackling the climate crisis at home and abroad[R/OL]. (2021-01-27) [2021-06-30]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>.
- [5] ROGELJ J, POPP A, CALVIN K V, et al. Scenarios towards limiting global mean temperature increase below 1.5 °C[J]. *Nature Climate Change*, 2018, 8(4):325-332.
- [6] The White House. Leaders Summit on climate summary of proceedings[R/OL]. (2021-04-23) [2021-06-30]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/leaders-summit-on-climate-summary-of-proceedings/>.
- [7] The White House. Fact sheet: President Biden's leaders summit on climate[R/OL]. (2021-04-23) [2021-06-30]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>.
- [8] The White House. U.S.-EU summit statement[R/OL]. (2021-06-15) [2021-06-30]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>.
- [9] 解振华. 坚持积极应对气候变化战略定力 继续做全球生态文明建设的重要参与者、贡献者和引领者: 纪念《巴黎协定》达成五周年[J]. *环境与可持续发展*, 2021, 46(1): 3-10. XIE Zhenhua. Adhere to the strategic determination to actively respond to climate change and continue to be an important participant, contributor and leader in the construction of global ecological civilization: commemorating the fifth anniversary of the Paris Agreement[J]. *Environment and Sustainable Development*, 2021, 46(1): 3-10(in Chinese).
- [10] 中华人民共和国生态环境部. 第五届气候行动部长级会议主席总结[R/OL]. (2021-04-28) [2021-06-30]. http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/202104/t20210428_831167.html.
- [11] The White House. U.S. international climate finance plan[R/OL]. (2021-04-22) [2021-06-30]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/04/U.S.-International-Climate-Finance-Plan-4.22.21-Updated-Spacing.pdf>.
- [12] The White House. Fact sheet: U.S.-Germany climate and energy partnership[R/OL]. (2021-07-15) [2021-07-25]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/15/fact-sheet-u-s-germany-climate-and-energy-partnership/>.
- [13] 汤匀, 陈伟. 拜登气候与能源政策主张对我国影响分析及对策建议 [J/OL]. *世界科技研究与发展*[2021-07-25]. <https://doi.org/10.16507/j.issn.1006-6055.2021.06.001>. DOI: 10.16507/j.issn.1006-6055.2021.06.001. TANG Yun, CHEN Wei. The impact of Biden's climate and energy policy proposition on China and its suggestions and countermeasures[J/OL]. *WORLD SCI-TECH R&D*[2021-07-25]. <https://doi.org/10.16507/j.issn.1006-6055.2021.06.001>. DOI: 10.16507/j.issn.1006-6055.2021.06.001(in Chinese).
- [14] 联合国. 美国国务卿布林肯与古特雷斯秘书长举行线上会晤 联合国呼吁美国在气候变化等领域发挥领导作用[N/OL]. 联合国, 2021-03-29[2021-06-30]. <https://news.un.org/zh/story/2021/03/1081052>.
- [15] The White House. Fact sheet: G7 to announce joint actions to end public support for overseas unabated coal generation by end of 2021[EB/OL]. (2021-06-12)[2021-06-30]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-g7-to-announce-joint-actions-to-end-public-support-for-overseas-unabated-coal-generation-by-end-of-2021/>.
- [16] UN. Green transformation will rival industrial revolution: US climate envoy[N/OL]. United Nations, (2021-04-18) [2021-06-30]. <https://news.un.org/en/story/2021/04/1089952>.
- [17] PRICE N. Department press briefing – April 22, 2021[R/OL]. (2021-04-22) [2021-06-30]. <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-april-22-2021/>.
- [18] G20. Presidency statement towards the G20 leaders summit[R/OL]. (2021-7-23) [2021-07-30]. <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/07/Presidency-Statement.pdf>.
- [19] Xinhuanet. No agreement on global temperature target among G20 energy-environment ministers[EB/OL]. (2021-07-24) [2021-07-30]. http://www.xinhuanet.com/english/europe/2021-07/24/c_1310081528.htm.
- [20] 樊星, 王际杰, 王田, 等. 马德里气候大会盘点及全球气候治理展望[J]. *气候变化研究进展*, 2020, 16(3): 367-372. FAN Xing, WANG Jijie, WANG Tian, et al. Stocktaking on the Madrid Climate Change Conference and perspectives on global climate governance[J]. *Climate Change Research*, 2020,

- 16(3): 367-372(in Chinese).
- [21] BIDEN J. The Biden plan for a clean energy revolution and environmental justice[EB/OL]. (2021-04-23) [2021-07-30]. <https://joebiden.com/climate-plan/>.
- [22] REUTUERS. Biden says he suggested to UK's Johnson a plan to rival China's Belt and Road[EB/OL]. (2021-3-27) [2021-06-30]. <https://www.reuters.com/article/us-usa-britain-biden-china-idUSKBN2BI32M>.
- [23] The White House. Fact sheet: President Biden and G7 leaders launch build back better world (B3W) partnership[R/OL]. (2021-06-12) [2021-07-25]. <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/>.
- [24] The White House. Background press call by senior administration officials previewing the second day of the G7 summit[R/OL]. (2021-06-12) [2021-06-30]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/06/12/background-press-call-by-senior-administration-officials-previewing-the-second-day-of-the-g7-summit/>.
- [25] U.S. Trade and Development Agency. Global partnership for climate-smart infrastructure[R/OL]. [2021-07-04]. <https://ustda.gov/ustda-special-initiative/global-climate-partnership/>.
- [26] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 6月24日外交部发言人赵立坚主持例行记者会[EB/OL]. (2021-06-24) [2021-07-25]. <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/wjb/Document/1707419/1707419.htm>.
- [27] European Commission. The European green deal[R/OL]. (2019-12-11). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>.
- [28] The Office of the United States Trade Representative. 2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report[R/OL]. (2021-03-01). <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>.
- [29] The New York Times. Democrats propose a border tax based on countries' greenhouse gas emissions[EB/OL]. (2021-07-19). <https://www.nytimes.com/2021/07/19/climate/democrats-border-carbon-tax.html>.
- [30] The White House. Remarks by President Biden and President Macron of the French Republic before bilateral meeting[R/OL]. (2021-06-12). <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/remarks-by-president-biden-and-president-macron-of-the-french-republic-before-bilateral-meeting/>.
- [31] Ministère de l'Économie et des Finances. Franco-German priorities for the next European institutional cycle on economic, financial and trade matters[R/OL]. [2021-07-11]. <https://www.economie.gouv.fr/files/2019-09/2019%2009%2019%20joint%20paper%20FR%20GER%20new%20Commission.pdf>.
- [32] 中华人民共和国外交部. 外交部副部长谢锋与美国常务副国务卿舍曼举行会谈[EB/OL]. (2021-07-26) [2021-07-30]. http://new.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zygy_673101/XF/xgxw_673105/t1895178.shtml.
- [33] European Commission. Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Sassoli and Prime Minister Costa on the EU's political priorities under the Portuguese Presidency[R/OL]. (2021-01-20) [2021-06-30]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_171.
- [34] 中华人民共和国外交部. 外交部副部长乐玉成: 美国的B3W计划进一步证明“一带一路”是正确之路、未来之路[EB/OL]. (2021-07-10) [2021-07-30]. https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/t1891197.shtml.
- [35] 中华人民共和国生态环境部. 第三十次“基础四国”气候变化部长级会议联合声明[R/OL]. (2021-04-19) [2021-06-30]. http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/202104/t20210419_829379.html.

收稿日期: 2021-08-10; 修回日期: 2021-08-26。

作者简介:



张宇宁

张宇宁(1995), 男, 博士研究生, 研究方向为能源与气候变化经济学, 投入产出分析, E-mail: yuning_envi@ruc.edu.cn。

王克(1979), 男, 副教授, 研究方向为气候变化经济学, 能源-环境-经济系统建模, 全球气候治理, 低碳城市。通信作者, E-mail: wangkert@ruc.edu.cn。

向月皎(1999), 女, 硕士研究生, 研究方向为气候变化经济学, E-mail: xyj991202@163.com。

邱晓洁(1999), 女, 硕士研究生, 研究方向为资源与环境经济学, 气候变化经济学, E-mail: 18326856486@163.com。

(责任编辑 张鹏)