拜登政府对华气候政策的竞争逻辑

汤 伟

[内容提要] 气候变化是中美双方都有较高合作意愿的核心议题。与奥巴马政府相比,拜登政府却将更多的气候治理核心要素纳入竞争轨道。责任分配日益强调“对等”、“统一”;推进方式“胁迫”和“诱导”色彩浓厚;关键内容聚焦清洁技术产业并谋求脱钩。竞争逻辑凸显的目的在于:一是谋求气候治理领导权;二是彰显气候治理意识形态更好服务价值观外交;三是维持气候治理体系相对位置的落差。拜登政府的对华竞争措施在一定程度上塑造了中国发展的外部环境和参与气候治理的角色,但近期和中长期都很难实现其服务战略竞争的核心目标。美国竞争性的对华气候政策不利于中美战略关系的稳定,也会妨碍全球气候多边进程取得类似《巴黎协议》的突破性成果。

[关键词] 拜登政府 气候治理 中美关系 战略竞争

[作者介绍] 汤伟,上海社会科学院国际问题研究所副研究员,主要研究全球治理、全球化和世界城市。

拜登政府执政后秉承奥巴马政府的价值取向和认知,将气候变化列为四大核心政策议程之一,并恢复特朗普政府中止的中美气候合作。此后,中美双方以各自应对气候变化的需求和共同利益为基础达成若干共识,成立21世纪20年代强化气候行动工作组。2022年G20印尼峰会期间,两国元首会晤恢复因佩洛西访台而暂停的气候交往。显然,双方都有意从全球治理高

度推进合作。然而，拜登政府在2022年《国家安全战略》报告中将中国定义为“美国最重要的地缘政治挑战”“唯一具有能力重塑国际秩序的竞争对手”，声称“决定性的十年”美国必须“胜出”（out-competing）。^①为推动对华战略竞争并且不损害美国对全球治理的领导力，拜登政府将气候议题划在战略竞争范围之外。一些学者由此认为，气候变化已成为中美关系压舱石。^②气候治理正深度嵌入经济、科技和国际规则，对国际秩序塑造力明显增强，美国要想“胜出”就必须确保在该领域的领导力。当前，中国能源结构绿色低碳转型成效显著，气候治理各领域各环节的话语权明显上升。^③拜登政府不得不极力凭借意识形态和价值观塑造西方“统一战线”，以领导人峰会、媒体舆论塑造、科技产业封锁等更为协调和多边的方式诱使中国接受美国制定的游戏规则和环境认知，并重构有利于其战略利益的应对气候变化模式。中国与美国开展气候合作时必须高度关注其对华气候政策中日益凸显的竞争逻辑。

一、竞争逻辑的强化

拜登政府上台后迅速恢复气候变化应对在国内议程中的地位，并多维度推进与中国的沟通。可以说，拜登政府在气候问题上的诉求是战略性的，不过这种战略诉求是服从全球治理逻辑还是顺乎中美战略竞争逻辑有着截然不同的后果。与奥巴马政府相比，拜登政府对华气候政策更多地服从双边战略互动，竞争逻辑明显强化，集中体现在责任要求、推进方式和关键内容三方面。

第一，气候治理的责任分配强调中美的“对等”、“统一”。“共同但有

^① *National Security Strategy*, the White House, October 2022, pp.23-25.

^② 党文婷、严圣禾：《在全球气候治理中体现大国担当》，《光明日报》，2022年5月30日。

^③ 国务院新闻办公室：《新时代的中国绿色发展》（白皮书），2023年1月。

区别的责任”原则是全球气候治理的核心规范,该规范明确区分发展中国家与发达国家不同的历史责任、发展阶段和现实能力,而中美作为南北两大阵营的主要代表在权利义务方面有着实质差异。美国认为,该原则已不能反映世界发展进程和温室气体排放的现实格局,针对新兴经济体惊人的经济增长和排放增量,提出了“主要排放体”概念。“主要排放体”中国最为突出,根据《2022年全球碳预算》报告,2021、2022年中国碳排放总量达到约115亿吨,占全球排放总量的28%,超过其后美国、印度、欧盟之和,^①而经济总量和清洁能源投资在全球排位分别为第二、第一。由此,中国就被要求在减缓、适应、资金、技术等全球气候治理的核心议题中作出与美国相匹配或者基本一致的承诺。世界气象组织指出,2022年,全球气温比工业化前高出约1.15℃。^②根据联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)第六次评估报告,全球气温变暖要控制在1.5℃以内,全球碳达峰时间最迟为2025年,2030年碳排放量应在2010年基础上减少43%;甲烷也需减少约1/3。^③拜登政府由此率先承诺:2030年基于2005年基础上减排50%—52%、2035年零碳电力、2050年净零排放。这一目标几乎是奥巴马政府承诺的两倍。欧盟则确立了2030减排量比1990年至少减少55%、2050年甚至2045年实现碳中和的目标。按照美国设想,中国作为年度排放量最大国家理所应当要有“类似”的“对等”承诺;中国应设立2025年碳达峰、2050年碳中和的减排路线图,为此特意组织40国领导人气候峰会、全政府参与第26届缔约方谈判大会。当中国宣布2030碳达峰、单位碳强度比2005年下降65%、2060年碳中和的目标时,拜登和气候特使克里都极为不满,声称中国是世界气候变化最大推手、必须负更大责任。美国

① Global Carbon Project, “Global Carbon Budget 2022,” *Earth System Science Data*, Vol.14, 2022, p.4814.

② *Provisional State of the Global Climate 2022*, WMO, November 2022, p.6.

③ *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change (Sixth Assessment Report)*, IPCC, April 2022, pp.298-300.

除了试图得到中国与美欧匹配的减排承诺,更试图核查承诺是否真正落实,这样透明性建设等技术性议题上也要求中国遵守与发达国家一致、共同的规则。美国认为,以中国为代表的主要排放体,国家自主贡献应可量化、可核算,通过提交相同类型信息清楚反映自身减排贡献,而核查也应该以单一体系为基础。美国显然是按照发达国家身份给中国设定“减排轨道”,正是从这样的立场出发,2022年美国参议院批准与气候变化相关的《基加利修正案》时明确要求国务院向联合国提议终止中国“发展中国家”地位。

第二,气候治理的推进方式带有浓厚的“胁迫”和“诱导”色彩。第26届缔约方谈判大会达成温控2℃、力控1.5℃的减排—温控共识,然而拜登政府坚持锚定1.5℃的温控目标,并为推动中国和其他发展中国家落实减排采取四方面动作。一是利用贸易关税强推。美国从反对欧盟碳关税转为携手合作,并试图效仿欧盟立法的做法,将减少碳排放、保护环境等条款纳入贸易谈判进程;同时与欧洲进一步联手,采用经济学家威廉·诺德豪斯(William Nordhaus)建议,以G7为核心构建“国际气候俱乐部”,俱乐部对内强制减排、对外统一关税。^①这既改变了当前非歧视、普惠的经贸规则,也颠覆了“共同但有区别的责任”的气候治理规范。二是霸权式设定行业减排目标。美国强行推动国际减排框架从能源、钢铁等高碳领域向航海航空、农业等更广泛排放源覆盖。第26届谈判大会期间美、欧等共同签署“全球甲烷承诺行动计划”,要求2030全球甲烷在2020年基础上减排30%,甲烷排放涉及化石燃料开采、农业和废弃物等诸多领域,发展中国家在这些领域治理能力总体比较薄弱,中国起初并未参与;27届谈判大会美国又与挪威等国发起“绿色航运挑战”(green shipping challenge),

^① 孙永平、张欣宇:《气候俱乐部的理论内涵、运行逻辑和实践困境》,《环境经济研究》,2022年第1期,第3页。

这就涉及港口和下一代船舶等诸多技术和政策问题。中国作为航运大国的减排节奏和产业发展格局将受到直接影响。未来航空等更多领域将有类似举动。三是利用峰会、论坛、媒体等多种方式引导国际舆论，在多个领域以中国为对手，争夺道义高地。对“一带一路”建设项目发难，指责中国投建的化石燃料项目造成“碳泄漏”、“污染转移”，破坏沿途生态和自然资源；质疑中国碳达峰—碳中和间隔时间过长，第27届谈判大会期间就以《格拉斯哥联合宣言》2035年零碳电力为由要求中国加速淘汰煤炭，而煤炭是中国最主要能源利用形式。四是利用透明性建设监督中国。拜登政府认定中国减排数据和信息不准确，千方百计加强核查。微观层面，积极推广自身“碳技术标准”和第三方机构的“测评”，还利用域外管辖手段，譬如美国证交会可能要求在美上市公司公开披露温室气体排放量以及受气候变化影响的信息，否则这些公司就可能进入“受观察名单”；中观层面，则通过气候工作组将中国国内重大项目、重点产业和“一带一路”建设项目碳足迹的可核查进展纳入中美关系，加以监督、管理；宏观层面，拜登政府要求中国国家自主贡献信息清单与欧美保持一致，2023年可能利用“五年盘点+核查”机制与盟友共享中国气候信息，并在此基础上对中国联合施压。

第三，气候治理的关键内容聚焦清洁技术产业，并积极谋求与中国的脱钩。拜登政府气候政策核心特征之一是与国内经济复苏议题挂钩，以图通过碳中和推动产业转型与工人就业。中国拥有全球最大、最有效的化石能源供应体系，也在向清洁能源体系转型，关键是技术以及产业化。两国本应以超大市场为基础共同制定国际技术标准、行业规则，并推动产业链的融合。然而，美国视信息技术、生物技术、清洁能源为与中国战略竞争的核心领域，肆意淡化这些技术市场的市场属性，逐渐将其与国家权力挂钩。2022年《美国竞争法案》更直接将其提升至国家安全层面。国务卿布林肯甚至提

出：“我们如果不能领导可再生能源革命，就不能在和中国的长期战略竞争中获胜。”^① 由此，美国严格要求将技术创新和制造都限定在国内。为实现这一目标主要采取三种办法。一是双边脱钩。一方面，阻止中国清洁能源产品、服务渗透美国，譬如依据所谓“维吾尔强迫劳动预防法”（UFLPA）将中国光伏领域龙头企业纳入“实体清单”，扣押从新疆地区输入的多晶硅，以补贴为借口对中国太阳能风能产品发起301调查，以侵犯知识产权为借口发起关于太阳能电池的337调查；另一方面，从科技创新和关键原材料入手，阻断产业链。美国国防部已加入国家能源创新网络（NNMI），以多部门联动方式对关键供应链进行周期性评估审查；动用《国际紧急经济权力法》（IEEPA）限制中国对美国电动汽车、机器人等领域的技术投资，还准备建立警戒体系审查美国对中国制造业投资，目的都是阻止中国获取相关技术；2022年《通胀削减法案》进一步以一揽子政策引导电动汽车、关键矿物、发电设施完成本土化。二是多边协调。美国复制安全领域的联盟，积极构建“去中国化”技术产业同盟。西线以美欧贸易与技术委员会（TTC）为牵引，成立跨大西洋绿色联盟，期望通过供应链多样化与透明度方式，降低美国和盟国在稀土、多晶硅、锂等关键清洁能源原材料对中国的依赖；2022年6月，又与加拿大等国组建矿产安全伙伴关系，对刚果（金）、印尼等国开展资源外交，试图在镍、锂、钴等关键矿物供应方面对中国硬脱钩。东线以“印太经济框架”为牵引，设置高标准基础设施建设、脱碳和绿色技术模块。除了与日本、印度等国启动气候和清洁能源伙伴关系，设置美日印澳（QUAD）气候合作平台，还在本土、北美、韩国东南亚等地区倡导所谓“在岸外包”“近岸外包”“友岸外包”。三是公私联手。拜登政府还从掌握核心技术的超级企业入手，构筑所谓绿色技术创新堤坝。第26届缔约方谈判大会

^① *Tackling the Crisis and Seizing the Opportunity: America's Global Climate Leadership*, U.S. Department of State, April 2021.

期间,拜登政府与世界经济论坛发起“先行者联盟”(First Mover Coalition)^①,目前纳入70家超级龙头企业,占财富2000强企业市值的10%,包括丹麦、挪威、德国、印度等9国。该联盟主旨是通过市场购买的方式推动潜在突破性技术的研发和产业化,主要包含可持续航空燃料、电池、突破性炼钢、卡车运输和航运航空等等。迄今,没有一家中国企业加入其中。无论双边、多边还是公私联手,美国的核心意图都是尽可能让更多国家、供应链与中国精准脱钩,显著降低自身和关键盟友对中国依赖,最终延缓中国技术创新和低碳产业崛起能力。

二、竞争逻辑强化的目的

拜登政府虽然多番表示愿意推进与中国在气候治理领域的沟通合作,但是在气候治理的责任、方式和内容等方面皆对中国预设了严苛要求,有意压使中国承担更高标准的承诺,以迎合美国立场,而非与中国的合作共赢。由此,其对华气候政策合作逻辑明显淡化,而竞争逻辑明显抬升,合作也为竞争引导、牵引。出现这种态势根源就在于美国对华竞争意识的强化以及战略竞争框架的构建,渗透到气候领域则体现为气候治理的三重目的,即要求确保治理领导权、彰显意识形态优势、维持在气候治理体系中的相对位置落差。

第一,争夺气候治理领导权。《巴黎协议》已成为全球共同应对气候变化基础性框架和路线图,为此履约各国不得不构建微观执行基础和相应配套体系。这样气候治理日益从减排责任和发展空间的分配,转向清洁能源为核心的低碳产业链以及各领域规则制定权。^②内容包括三个方面。

^① “First Movers Coalition,” <https://www.weforum.org/first-movers-coalition>.

^② 现代院能源安全研究中心课题组:《国际碳中和发展态势及前景》,《现代国际关系》,2022年第2期,第62页。

(1) 碳定价技术领导权。碳定价是扭转碳排放趋势的理想激励措施,目前全球运行中的碳定价工具有68种,另有3种准备实施,它们共覆盖全球23%的温室气体排放量。^①定价技术逐步主流化释放出强烈的价格信号,使各国的地方、行业和市场主体深切感受到减碳带来的成本以及潜在的盈利机会。主要经济体为获取竞争优势均试图让自身碳定价成为国际基准价格。欧盟有完整碳市场,也有系统碳定价政策;中国全力推进全国统一碳排放交易体系;美国拥有数据核算体系和国际货币体系优势,但未完成碳交易强制性立法,尚未掌握定价领导权。这样中、美、欧三方在碳泄漏、碳关税、碳市场跨国衔接等问题上必然会既竞争又合作。(2) 清洁能源领导权。清洁能源是未来权力竞争的核心组成,其技术创新以及市场化应用水平将决定各国低碳竞争力。奥巴马政府时期无论技术突破程度和产业化前景都远未成熟。当前政策对话、知识共享和技术交流平台日益增多,生态环保决策支持能力不断强化,太阳能、风能、电动汽车为代表的清洁能源超速成长。^②这一背景下,美国毫不犹豫地以资金、技术、数据和管理经验的优势将清洁能源作为再工业化的关键领域,而中国则以大量投入和配套体系推进清洁能源产业化进程。在中美不约而同的引领下,主要经济体都将清洁能源和工业低碳转型作为气候战略的核心模块。(3) 新一轮气候治理规则制定的主导权。冷战后,美国凭借强大物质实力、自由主义意识形态和科技创新能力一直在安全、金融、贸易等国际秩序核心领域占据规则制定的主动权。然而,气候变化是新兴议题,渗透性广泛、联动性突出、资源再分配效应强大、国际规则模糊,此前欧盟一直发挥“规范性权力”。奥巴马政府时期,美国认识到气候治理规则对国际秩序的塑造能力,故而与中国合作促成《巴黎协议》的落地。拜登政府时期,气候治理关注重点

^① *State and Trends of Carbon Pricing 2022*, World Bank, December 2022, p.9.

^② *World Energy Outlook 2022*, IEA, December 2022, p.122.

已从大的减排框架转向核心技术、具体领域规则、支撑配套体系，美国有意在每一领域和关键环节主导规则制定。突出表现为：利用自身对碳交易市场的购买力，迫使减排主体遵守其技术标准；利用气候治理对巨额资金需求，将华尔街金融运作规则复制到各类绿色气候基金；利用碳关税对经贸体系的深度嵌入，与欧盟积极协调，联手塑造气候相关的国际经济规则；利用国际货币体系，推进碳排放权交易体系与美元绑定，使之成为继石油后可以锚定的资产。这样，通过碳定价、清洁能源链以及规则制定，碳中和进程与国家利益绑定程度将有实质性飞跃。拜登政府希望以自身霸权全方位引领气候治理体系并借机推动自身再工业化；又以气候治理规则制定护持霸权，对中国低碳资源可及性、系统成本和技术产业成长设置新的约束条件。

第二，彰显气候治理中的意识形态，服务价值观外交。2022年，大气温室气体浓度达到417.2 ppm^①，气候多项关键指标创下新纪录，公众更切身感受到热浪、干旱和洪水等灾害频次和烈度。采取有力措施消除气候灾害和不安全感成为国际社会共同愿景，对此中美遵循不同的治理路径，产生激烈的价值碰撞。(1) 激进还是务实。“净零排放”日益被欧美主流社会视为类似种族、宗教的“价值正当”。为实现“净零”，当地社会大众以各种形式参与环保运动、通过各类社会组织为气候谈判摇旗呐喊，甚至不惜暴力示威。公众情绪被引导至哪些高喊“净零”口号的政党或者国家。拜登政府注意到这一口号竞赛，为此提供了一套极富道德意味的话语系统，多次表示“确保2050年之前实现100%清洁能源经济和净零排放”，还准备通过外交途径“对不作为的国家和行为发起挑战”。^②中国认识则刚好相反，

① Global Carbon Project, "Global Carbon Budget 2022," *Earth System Science Data*, Vol.14, 2022, p.4814.

② *Secretary Blinken at the Conservation, Climate Adaptation, and Just Energy Transition Forum*, U.S. Department of State, December 2022.

“有效应对气候变化依靠的是落实，而不是口号”。^①沉迷于减排承诺却无可信的落实措施其实是“制度病”，分阶段确定可行目标并持之以恒^②地落实才是科学途径。(2) 安全优先还是发展优先。近年来，欧美社会问题层出不穷，中产阶级和青年为规避社会竞争将气候危机作为情绪宣泄口。拜登政府顺应这种情绪，不仅将气候变化置于国家和国际安全的核心位置，更纳入到人权范畴。国内系统性推出“环境正义计划”，关注少数族裔、低收入群体与工人的气候权益；国际上则以气候人权为道德旗帜，要求乃至胁迫发展中国家推进以减排为中心的气候战略。与美国不同，中国不仅将气候危机视为安全议题，更将其置于整个现代化进程，深知工业化仍需适度碳排放空间，设置激进减排目标对发展不利；也深知发展中国家更需要适应气候灾害的严重性，由此关注减缓—适应议题平衡性、对发展中国家援助的落实，以及损失与损害如何转变为现实治理框架。这样，中美气候战略都带有明显的身份印记。(3) 环境自由主义还是国家规划。美国学者指出，中美在气候治理上遵照的是不同制度化治理流程，即中国注重国家规划，美国则注重以法律为中心的程序运作和部门协调。^③德国学者也认为，中国以顶层设计引领减排，而美国各地自下而上的意愿和努力都起到关键作用。^④国内学者也发现，中国坚持公约的主体地位，而美国更偏好小多边机制。^⑤这两种减排路径呈现出截然不同的运作过程与治理绩效，中国保持多边承诺可信度，而美国随着政权轮替政策周期性波动、诸多承诺归于无效。故而，美国体制自信心遭遇挑战^⑥，对中国气候治理成效衍生出“是

① 生态环境部：《中国应对气候变化的政策与行动2022年度报告》，2022年10月，第51页。

② 国务院新闻办公室：《中国应对气候变化的政策与行动》（白皮书），2021年10月。

③ O.R.Yang D.Guttman, and Y.Qi, “Institutionalized Governance Process: Comparing Environmental Problem Solving in China and the United States,” *Global Environmental Change*, Vol.3, 2015, pp.165-170.

④ A. Engels, “Understanding How China is Championing Climate Change Mitigation,” *Palgrave Communications*, Vol.4, 2018, pp.3-4.

⑤ 田成川：《道生太极：中美气候变化战略比较》，人民出版社，2017年，第225—240页。

⑥ 节大磊：《意识形态与中美战略竞争》，《国际政治科学》，2020年第2期，第106页。

国家而非市场”的意识形态解读，譬如中国光伏、风电等清洁能源竞争力并非源自“创新”而是“强迫劳动力”、“产业补贴”或者“技术窃取”；最后结论是中国“威权主义”的气候治理本质上区别于“民主国家”，民主国家应联合抵制。当“减排承诺”成为“口号竞赛”、气候战略更多由南北身份决定、碳中和进程也可分出“民主不民主”时，气候治理就成为意识形态一部分。这种意识形态与奥巴马政府时期的“低碳价值导向”相比更为鲜明、聚焦和突出，且有更广泛的接受性和更深度的动员能力，成为拜登政府对华价值观外交重要内容。

第三，维持气候治理体系内的相对位置落差。奥巴马政府时期，美国负责技术供给，中国负责规模化产业运用，同时双方联合推动温室气体减排过程中持续吸纳地方、市场主体和社会组织，构建起多层次、宽领域、多主体“嵌构啮合”的合作路径。其间，中美之间存在明显的利益等级差异，美国主导而中国配合的色彩浓厚，反映中美作为最大的发达国家和发展中国家在气候治理体系中明显的位置落差。这足以解释当时气候合作缘何能对中美关系产生明显溢出和提振效应。经过顶层设计和多年大规模持续投入，中国气候治理能力大幅提升，^①上述垂直不对称合作关系明显改善。拜登政府对中国气候治理相对收益日益敏感，主要涉及三个方面。一是中国的低碳技术进步。面向2050净零，中美仍有必要在工业技改、能源结构、产业更替等方面广泛开展产品线研发合作，2021《中美气候危机联合声明》也明确将低碳技术合作作为重中之重。然而，中国多维度、全覆盖的工业低碳发展体系逐步形成，超40%产品能效接近或达到国际先进水平。^②这样中美低碳技术合作空间不断缩小、竞争增多，部分技术竞争更近乎胶着。面对中国的技术赶超，拜登政府不得不将低碳技术和研发能力视为国家安全的重

① 国务院办公厅：《新时代的中国绿色发展》（白皮书），2023年1月。

② 史丹、邓洲：《平衡好“保持制造业比重基本稳定”与实现“双碳”目标的关系》，《光明日报》，2021年7月13日。

要内容,全力限制相关实体与中国合作,“以市场换技术”、“技术和市场规模”等互惠式科技合作路径逐步失衡。二是中国在国际低碳市场获取越来越多的竞争优势。目前,全球共有137个国家、116个地区、240个城市提出碳中和目标。^①国际社会逐步浮现由装备、技术、产品和服务等构建的庞大低碳市场,中美都期待从中谋求巨大经济利益。美国仍希望其跨国公司以产业链“链主”方式占有大部分“剩余价值”,而中国公司处于产业下游以辅助、配合的方式获取较少利润。然而,中国构建“一带一路绿色发展联盟”,在清洁能源、绿色金融等领域开辟可信合作渠道,在供应国际公共物品进程中获得广泛国际竞争力,对上述不对称的合作模式构成挑战。拜登政府不得不从维持竞争优势出发指令世界银行、华尔街基金等国际金融机构重新设置项目审核标准,^②又以“替代融资”、“绿色债务减免”方式保持对发展中国家市场吸引力。三是中国开展气候援助的软能力。气候治理不只需要资金、技术,更需要数据信息、管理经验、科学知识、话语体系等软能力建设。过去,发展中国家主要以垂直依赖方式向美欧学习引进,却并不适用自身资源不足、人才稀缺、政策重点不同的现实国情。随着气候治理成功经验不断积累,中国逐步形成一套可供发展中国家借鉴的方式方法。核心特征包括:坚持系统观念,以增强自身治理能力为中心,将气候援助与发展更好地结合起来;尊重受援地主权,不干涉对象国的气候政策制定,对非洲、南太、加勒比等气候脆弱地区的援助更着眼于适应而非减排;可持续性,既有三年行动计划的短期安排也有碳达峰—碳中和的中长期规划。这对美国附条件、以减排为中心、服务资本运作以及政策反复摇摆的气候治理模式构成巨大冲击。虽然中美围绕低碳技术研发、气候援助、基础设施建设仍有明显的利益交汇,且中国以开放的心态积极谋求与美国的务实合作,但是,拜

① 张剑智:《推进全球清洁能源供应链可持续发展》,《中国环境报》,2022年8月8日。

② *Secretary Blinken at the Conservation, Climate Adaptation, and Just Energy Transition Forum, U.S. Department of State, December 2022.*

登政府依然将中国的这些努力视为地缘政治争夺、技术标准竞争或软实力输出。这说明,随着中美在气候治理体系内位置落差明显缩减,美国的“技术代差感”“利益获得感”“权力落差感”明显下降,拜登政府顺其自然将竞争逻辑放到更高位置。

三、竞争逻辑强化的实际效果

全球气候治理范式正在由减排、适应的单一型逐步转向国家地位—产业科技—规则重构的综合型,其与国家核心利益和意识形态的关联度明显提升,全球绿色发展和碳中和进程有了更多的权力和战略属性。中美在奥巴马时期被搁置的分歧点也显性化为摩擦点、竞争着力点。拜登政府加强竞争逻辑并以竞争引导合作在服务对华战略竞争方面取得了一定效果,但其核心意愿并未实现。

第一,在一定程度上重塑中国参与气候治理的外部环境。美国在气候领域的对华竞争政策正在重塑中国的战略环境。2022年《美国印太战略》明确指出对华战略竞争关键在于盟友、伙伴,^①气候则是赢得盟友伙伴的关键一环。主要表现在两方面。一是增进与欧盟的协调性。跨大西洋关系修复是拜登外交的重中之重,拜登竞选成功即宣布重回《巴黎协议》,欧盟随即给予积极响应,提出“新跨大西洋绿色议程”,继而又成立了美欧贸易与技术委员会。目前美欧在意识形态、经济产业链、国际规则的协调联动成为中国最重要的外部环境之一。二是积极谋求亚太岛国和非洲国家等气候脆弱地区的支持。这些国家经济薄弱、基础设施落后,遭受气候灾害最为严重,外部援助在国家发展大局中极为重要。美国除了多边场合对这些国家表示优先关注,更通过美国—东盟、美国—太平洋岛国、美国—非

^① *Indo-Pacific Strategy of the United States*, the White House, February 2022, p.5.

洲等双边峰会予以资金和技术支持或者其他援助承诺。这在中国与这些国家的合作关系打进了楔子，埋下了极少数国家在中美战略竞争中选边站的因子。

与此同时，由于美国的力推，中国以发展中国家身份参与气候治理的国际接受度有所下降，中国在气候治理上分担的责任向发达国家明显靠拢。一方面，中国面临超越“发展中国家”之减排责任的压力。2022年，中国人均碳排放已高于发达国家平均水平，历史累积排放也仅次于美欧。^①美国区分“主要排放体”方案得到更多谈判群体响应，要求中国承担更大减排力度的声音明显增多。故而，中国减排承诺和发达国家期待日趋接近，减排实施力度也由此成为国际社会评估中国践行人类命运共同体方案的一个主要标尺。另一方面，中国面临与发达国家类似之气候援助的要求。中国作为发展中国家而一直在南南合作框架下积极对外援助，哥本哈根谈判之后气候援助的分量明显上升。随着经济实力增强和美欧积极转移融资责任，国际社会对中国的气候援助上限有了更多期待，甚至塑造出中美援助竞赛氛围。2015年美国向绿色气候基金承诺30亿美元，中国则出资200亿人民币设立南南合作基金；27届缔约国谈判大会设立损失与损害基金，中国在气候援助方面会不断面临与美国类似的“压力预期”。此外，中国面临关键时刻必须发挥更大作用的新形势。《巴黎协议》在相当程度上是中国与美国通力合作的成果。此后，中国不负期待与多方加强协调，26届缔约国谈判大会时期，在温控目标、资金安排方面与主要相关方达成一系列共识，为此宣布不再新建境外煤电项目，并单独制定一份全面有力的甲烷减排协议，对美国的诉求作出积极响应；27届缔约国谈判大会期间，与发展中国家合作，为设立损失与损害基金推进气候治理的“适应”议程进一步作出贡献。

^① Global Carbon Project, “Global Carbon Budget 2022,” *Earth System Science Data*, Vol.14, 2022, p.4814.

第二,美国在气候领域对华加强竞争给中国清洁能源发展增添了不利因素。中国占有优势的光伏、风电等清洁产品在美欧的市场拓展趋于不利,关税、舆论审查、制裁日益增多。相关厂商为规避风险,除挖掘国内市场,更重视开发“一带一路”沿线市场,涉及东盟、海湾国家、非洲、欧洲部分国家等。同时,以中国为中心供应链的政治风险上升。美国《通胀削减法案》以歧视性政策诱导日本、韩国、欧洲的企业到北美设厂,电动汽车等部分产业链可能逐步成熟,进而削弱中国产业优势,还可能孤立中国龙头企业。此外,美国正陆续出台力度更大、范围更广的对华高科技出口管制,中国清洁技术的优势产能可能遭遇冲击。在美国加强竞争性气候政策的带动下,第三方的相关政策开始生变。欧盟、日本、印度等主要经济体都将安全、弹性清洁能源供应链作为政策目标。欧盟重新评估自身的绿色能源供应链,通过国内政策扶持、与主要伙伴合作等方式减少对华依赖的风险。日本积极配合美国构建排除中国的技术和供应链联盟,收紧对华高科技合作,减少对华依赖。印度同样把经济问题安全化,积极从欧美争取投资和贸易优惠,大力发展清洁能源,谋求一定领域、特定地区对中国的产品替代。

第三,美国对华气候政策的核心竞争目标尚难实现。拜登政府竞争性的对华气候政策确实给中国气候治理增加了一系列消极因素,但服务于对华战略竞争的核心方面并未取得明显进展。一是未能实质性变更中国的减排身份。全球气候治理中的“共区”原则弱化,中美之间的责任也有更多的比较。但是,中国与发达国家仍有很大的发展差距,“最大的发展中国家”这一政治定位有着现实的客观依据。从国际法角度,世贸组织、联合国贸发组织、世界银行等关键国际组织也并未改变这一定位。由此承担减排责任、援助义务、发挥“引领”作用不能超越这一身份。事实上,“发展中国家”身份使中国不仅减缓、适应、资金、技术等方面保留与欧美的明显差别性待遇,更与大量发展中国家紧密联系得以在气候谈判中保持政治团结。

也正是这一身份定位，美国才不得不响应中国对发展中国家权利的维护，譬如27届缔约国谈判大会将“适应”纳入多边治理框架，同意设立损失与损害基金。

二是美国的规则制定能力未获提升。美欧协调性上升但仍有重大分歧。譬如美国推动减排承诺常有亲疏远近，对日本、澳大利亚等伞形联盟有更多优待；美国全力谋求美元与碳排放权体系的绑定挂钩，与欧元国际化有直接冲突；美国至今未实现碳交易强制立法，导致其碳关税方案与欧盟方案差距甚远。这决定了欧盟不会对所有美国气候议程都给予支持。同时，美国对华竞争本质上是单边主义而非着眼于气候整体治理。无论减排为中心的气候战略、清洁技术产业脱钩，还是出于地缘政治目的的气候援助本质维持对已有利的权力落差，因与多数发展中国家利益相悖必然遭到反对。当前国际形势的演变也不利于美国的规则设定，短期难有破局。新冠肺炎疫情、乌克兰危机带动能源安全和粮食供应严重短缺，各国不得不纷纷重启石油和燃煤电厂，27次谈判大会主要经济体都不愿承诺逐步淘汰化石燃料，甚至拜登政府自身也违背竞选承诺恢复联邦土地石油钻探。

三是美国取代中国形成以自我为中心的清洁能源供应链，也不具有现实可能性。中国清洁能源产业形成了世界上最完整、竞争力最强的产业链和供应枢纽，拥有世界上70%以上的关键矿物^①、未来五年全球新增装机容量约一半以及压倒性的产品出口。中国清洁能源技术的创新势头并未受到外部遏制的明显制约。根据科睿唯安《能源转型》报告，过去30年，中国科研和创新产出已稳居世界首位。^②中国的水电、核电、风电、太阳能等关键技术及其核心装备、设计和建造施工能力具备引领全球绿色发展的能力；新一代电网、储能、氢能及燃料电池等关键技术创新也取得领先优势。中国清

① 国务院新闻办公室：《新时代的中国绿色发展》白皮书，2023年1月。

② *A Study of Energy in Transition: The Role of Research and Innovation in the World's Shift to Sustainable Energy Sources*, Clarivate, October 2022, p.10.

清洁能源已成为对外合作的亮点。中国分别与全球100多个国家以及东盟、东盟和非盟等地区性国际组织开展了双边和多边清洁能源合作,取得丰硕成果;在二十国集团(G20)、亚太经济合作组织(APEC)等多边平台,中国与欧盟、日韩等基于市场规则的合作迅速推进,远远超出美国的意愿和影响力;清洁能源领域的跨国公司为规避地缘政治风险而在实行多中心战略,积极加大在华投资,对华脱钩的可能性不大。

从中长期看,美国对华气候政策的竞争目标也难如期达成。中美逐步进入战略竞争“深水区”,竞争广度、力度和深度日益制度化,利益协调和交换难度加大。一旦现有竞争措施不能实现既定目标,拜登政府可能拿出更多竞争潜能,推动竞争升级。美国将加大力度拉拢部分谈判主体,花样翻新地要求中国承担更大更多的气候责任;继续从气候治理体系领导权高度与中国争夺规则制定权、规范倡议权、技术领导权乃至道义高地;同时与盟友、伙伴进一步协调和统一气候治理的立场,实施力度更大、范围更广的出口管制和供应链审查,构建排除中国的闭环式清洁能源供应链,强化碳关税和气候俱乐部机制。美中气候领域的竞争升级会给中国的气候治理尤其技术产业发展带来更大困难,但仍难支撑“战略环境塑造”这一根本目标。主要有三方面的理由。一是中国的应对卓有成效。中国并未因气候外交的诸多矛盾、限制乃至禁令而退缩,坚持持续接触、沟通^①,度过了佩洛西窜台的冲击,有效控制乌克兰危机对气候治理负面外溢,稳定了多边治理进程。这说明,中国以提升自身竞争力为中心、置身全球治理高度的政策有效抵御了美国过度竞争的损害。二是地方和市场等多元主体的作用日益增强。竞争主要是美国联邦政府战略驱动,而中美地方和市场层面已有足够的交流密度,功能性领域交流的发展、省州为中心的合作机

^① 吴心伯:《论中美战略竞争》,《世界经济与政治》,2020年第5期,第127页。

制推进、跨国公司多中心运作以及上下游产业的链接效应催生出成熟的关系网络和配套政策,有利于规避气候互动中过多政治因素的干扰。三是美国的盟友、伙伴很难全方位长期予以配合。美国设定各行业减排目标却不谈自身承诺、长期实施路径和可信度,欧盟乃至日韩多有疑虑;政策的反复摇摆损失国家信誉;霸权式推进规则设定,却迟迟没有落实作为发达国家应承担的资金和技术援助责任,很难为国际社会尤其诸多发展中国家所接受乃至信任;将气候治理意识形态化,试图以价值观外交的方式协调立场,却以歧视性政策损害欧盟、日韩在清洁能源产业链和碳金融等方面的利益,不可能获取足够的配合。换句话说,拜登政府从竞争角度精心设计的对华气候政策,在适应复杂系统、协调不同利益方面已经并将继续遭遇重重障碍。

结语

全球气候治理以及能源利用的低碳转型是未来数十年国际秩序核心内容,合占全球碳排放量40%的美中两国能否深度合作至关重要。然而,中美战略竞争氛围日益浓厚,拜登政府试图通过舆论诱导、双边脱钩、多边协调等多种方式,按照发达国家标准给中国设定减排轨道,阻挠中国获得应有的气候治理规则制定权和相对于美国的经济竞争力,更想遏止中国借助清洁能源产业提升国家地位。拜登政府多番运作虽边际性地提升了与欧洲等盟友的协同水平,抬高了国际社会对中国发挥更大作用的期待,给中国清洁能源发展制造出更多不利因素,但并不能如愿实现服务战略竞争的核心目标。主因就在于,美国在气候治理领域的主导能力和信誉都不足,手段一目标失衡、多重政策目标难以兼顾,与对华战略竞争的主观期望之间存在巨大鸿沟。与此相对照,中国与美积极沟通合作,从人类命运共同体的高度推

进全球治理；通过适当的气候承诺推动经济社会转型和清洁产业发展；通过溢出效应缓解美国战略竞争的不确定性，将目标与手段有机结合起来。展望未来，气候变化危机仍会深化，气候治理制度刚性化以及气候治理议程向国内法深度渗透，系统性效应将持续增强。中美必须从全面、系统、辩证的视角看待并理解对方的气候政策，以增强气候治理的内生动力。随着清洁能源产业和气候规则制定等与国家战略的紧密结合，中美乃至其他各主要经济体的气候外交仍有竞争升级的可能性，竞争的程度、范围、节奏也会因意识形态和双多边战略关系的变化而不断震荡。从这个意义说，合作与竞争并存但竞争逻辑凸显的态势可能使未来气候多边治理基本稳定，但很难有类似《巴黎协议》那么大的突破。■

（责任编辑：新南）

Abstracts

The Impacts and Implications of the Ukraine Crisis

Research Group of the Institute of American Studies, CICIR

Abstract:

Over the past year, the Ukraine crisis has been escalated in an all-round way, which has had a significant and far-reaching impact on international politics, economy and military affairs. The post-Cold War international order is collapsing, where the tendency of bloc politics and reverse globalization in international economies is increasing; the global arms race is intensifying; and the application of new military technologies is leading human beings into a “new era of war.” The United States made use of Ukraine to fight a proxy war with Russia, and took this opportunity to strengthen its alliance system as well as achieved its triple objectives of promoting internal stability, drawing over Europe and sanctioning Russia, therefore becoming the biggest beneficiary of this crisis. With the support of the Western countries, Ukraine’s fighting capability will increase, and neither Russia nor Ukraine will reconcile easily. The standoff between Russia and Ukraine will prolong the conflict, pushing up the risk of a nuclear war. At the same time, the possibility of managing this crisis by negotiations cannot be ruled out. The crisis reminds Europe of the importance of strategic autonomy, and warns Asian countries to be vigilant against the United States provoking new proxy wars in Asia. China’s Global Security Initiative and China’s Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis provide new ideas for the parties concerned to get out of the crisis and for the international community to build lasting peace.

Keywords:

the Ukraine crisis, international politics, international economies, Global Security Initiative

The Competitive Logic of Biden Administration’s Climate Policy towards China

Tang Wei

Abstract:

Compared with the Obama administration, the Biden administration has put more elements of climate governance into the competitive track. The purposes of the competitive policy toward China are fighting for the leadership of climate governance, highlighting the ideology in climate governance and serving the value diplomacy, and maintaining the relative position of the climate governance system. Biden government’s competition policy to some extent has shaped the external environment of China’s participation in climate governance. It is difficult for the United States to achieve its core strategic goal in the near and medium to long term. The competitive climate policy towards China is not conducive to the stability of the strategic relationship between China and United States, and will also hinder the global climate multilateral process from achieving breakthroughs similar to the Paris Agreement.

Keywords:

Biden administration, climate change governance, Sino-US relations, strategic competition