

美欧跨大西洋气候合作对中国的影响及应对策略

肖 兰 兰

摘 要: 自国际气候谈判伊始, 气候问题就开始进入美欧跨大西洋关系框架, 并逐步成为双方合作的重要议题。当前, 美欧在气候问题上合作意愿强烈、互动频繁, 并在机制建构和具体政策领域取得重要进展。战略认知、应对举措及价值取向的相似性为双方合作奠定了重要的政治基础, 重塑美欧领导地位、掌握国际碳规则制定的主动权及占据未来低碳经济发展制高点双方合作的国际战略动因。当然, 双方在一些议题上的分歧也影响了合作的进一步深化。美欧跨大西洋气候合作无疑带有应对中国“战略挑战”的深深刻意蕴, 必将对中国的气候政策和发展空间以及气候外交产生重要影响。为此, 中国要充分认识和利用美欧在气候政策上的差异与分歧, 分别处理好与双方的合作与博弈关系; 积极参与国际碳规则的制定与完善, 增强在国际碳市场的话语权; 拓宽中国碳排放权交易市场覆盖范围, 完善碳排放权交易机制; 大力推动清洁能源发展和低碳技术创新, 加强国家绿色战略自主性。

关键词: 全球气候治理; 跨大西洋气候合作; 国际碳规则; 碳中和; 中国

中图分类号: F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2022)06-0045-12

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20221102.001

一、引 言

自拜登 2021 年 1 月入主白宫以来, 美国在气候变化问题上采取了前所未有的积极姿态, 即刻重返《巴黎协定》并通过了一系列政策行动, 试图重返全球气候治理的领导地位。这与大西洋对岸的欧盟不仅在政策上形成了遥相呼应的互动局面, 而且在诸多具体议题上正在形成紧密的合作态势。由于美欧在国际政治经济格局中的地位以及美欧特殊的关系, 跨大西洋关系长期以来成为影响国际秩序的一个重要变量, 并且成为美欧自身关系标定的重要纽带。“美欧跨大西洋关系是独特的, 建立在共有的历史、价值观和利益基础之上, 对于大西洋两岸的人们来说, 跨大西洋关系是其社会、身份、经济和个人生活中的一个重要因素。”^[1] 面对当前新的复杂国际局势, 美欧双方各有所需, 加强气候合作、主导全球气候治理议程的意愿都非常强烈。鉴于美欧在全球气候治理及国际社会中的重要影响力, 美欧加强跨大西洋气候合作必将对新形势下的大国关系调整、全球治理演进及国际秩序转型等重大议题产生深远影响^[2]。基于此, 深入探究美欧跨大西洋气候合作态势并评估其对中国的影响, 不仅对我们理解全球气候治理的最新动态以及《巴黎协定》温升目标的推进程度意义重大, 而且对预判新一轮低碳经济浪潮中中国面临的压力和博弈态势也具有强烈的现实意义。那

基金项目: 国家社会科学基金项目“习近平总书记关于共谋全球生态文明建设的重要论述研究”(21BKS089)

作者简介: 肖兰兰, 法学博士, 南京理工大学马克思主义学院政治建设与地方治理研究中心副教授, 欧亚研究院研究人员, shandongxiaolan@163.com (江苏南京 210094)

致谢: 感谢匿名评审专家的建设性意见!

么,如何从历史和实践方面清晰厘清美欧跨大西洋气候合作的历史演变、互动态势与现实进展?在当前日益复杂的国际政治经济形势及百年未有之大变局背景下,如何客观和全面理解美欧跨大西洋气候合作的政治基础、国际战略动因及战略分歧?美欧跨大西洋气候合作对中国会产生怎样的影响?在这种复杂态势下,中国又该如何应对?这些问题都是当前中国内政与外交亟需回答的重大问题。

二、美欧跨大西洋气候合作:历史演变、互动态势与现实进展

近年来,随着气候变化影响的加剧及应对气候变化所带来的经济社会发展理念和模式的变化,气候合作和能源问题成为美欧跨大西洋合作的重要议题。尤其是随着拜登上台,美欧都表现出合作应对气候变化、恢复双方伙伴关系的意愿和努力,并基于“跨大西洋共同承诺到2050年实现净零排放”的目标,提出将绿色贸易、技术和税收作为双边关系改善的重要领域。那么,美欧在气候议题上跨大西洋互动的历史脉络如何,我们如何理解当前的互动态势以及它们合作取得的现实进展?

(一) 拜登上台前美欧跨大西洋气候合作的历史演变及成效

美欧在全球气候治理进程中有着复杂而深刻的互动关系。从20世纪80年代末90年代初,气候议题进入国际政治议程以来,气候合作就开始进入跨大西洋关系的议题范畴。在跨大西洋关系的总体框架下,美欧在《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)、《京都议定书》以及《巴黎协定》等全球气候治理制度的建构过程中虽然存在很大分歧,但在具体政策和谈判立场上还是保持了一定的合作关系,并建立了富有成效的双边伙伴关系和政策协调。

在政策理念和实践层面,双方在该领域的相互学习和借鉴是早期跨大西洋气候关系的重要内容。从城市区域规划到交通、能源,再到欧洲有关碳交易市场的经验,欧洲的一些政策和实践带动了美国的一些州和市兴起类似行动。美国2009年的《维克斯曼-马基议案》很大程度上就效仿了英国,该法案要求到2050年在2005年的基础上减排80%。反过来看,欧盟2009年气候与能源一揽子计划及其排放交易体系,即总量控制与交易体系最初也来源于美国控制二氧化硫排放的实践,而后才成功迁移运用到了欧洲语境中^[3]。

在全球气候治理的多边层面,美欧也力求通过合作达成共同诉求。如在京都进程初期,美欧出于减排成本、效率考虑,提出运用“排放贸易”“联合履约”等灵活机制;主张“主要的”发展中国家自愿承诺减排义务,并启动新一轮谈判以规定发展中国家参与“限制排放”。随着气候谈判进入哥本哈根时期,美欧又在弱化发达国家的量化减排义务、要求中国承担同等责任、在资金和技术转让问题上采取拖延态度等方面的立场高度一致。通过气候融资影响发展中国家,尤其是新兴经济体能源转型和经济发展模式的转变,并就资金的筹措及使用进行协调使其成为美欧一种应对新兴经济体挑战的共同筹码^[4]。随着气候变化影响的加剧及全球气候治理的推进,因应对气候变化而衍生出的碳中和与低碳经济发展战略越来越成为影响世界各国利益博弈和战略竞争的重要内容。尤其是面对中国在清洁能源和低碳技术等方面的进步以及和美欧在高尖端技术方面差距的进一步缩小,美欧在气候变化问题上越来越具有广泛的战略利益。

(二) 当前美欧跨大西洋气候合作的互动态势与现实进展

早在拜登竞选总统期间,美欧就表现出加强跨大西洋气候合作的强烈愿望,从拜登正式当选到其入主白宫之后,美欧又进行了一系列的战略互动和政策互应,气候问题日益成为跨大西洋关系的核心议题^[5]。

1. 释放积极信号:拜登入主白宫前夕美欧的支持性互动。早在2020年10月,对美国民主政府产生重要影响的自由派智库新美国安全中心(CNAS)就发布了关于美欧合作应对中国崛起的战略报告《应对中国崛起的跨大西洋路线图》(Charting a Transatlantic Course to Address China),

明确提出美欧应加强政策协调，构建新的战略联盟，保持双方在可再生能源等相关领域的技术优势^[6]。拜登在竞选总统期间将气候变化列为政府过渡计划的关键优先事项之一，宣称要重塑与欧盟的关系。美国递出的橄榄枝得到了欧盟的积极回应。2020年11月7日，美国大选结果刚刚确认，欧盟委员会主席冯·德莱恩就指出，“随着世界不断变化，新的挑战 and 机遇不断出现，美、欧新的伙伴关系将变得更为重要。欧盟委员会随时准备加强与美国新政府和新国会的合作，以应对双方面临的紧迫挑战，尤其是……共同应对气候变化”^[7]。2020年11月7日，欧洲理事会主席查尔斯·米歇尔在《关于2020年美国总统选举的声明》中表达了同样的观点，“欧盟正在密切关注美国总统和国会选举……将致力于建立强有力的跨大西洋伙伴关系”^[8]。2020年12月，欧盟在《全球变局下的欧美关系新议程》中特别指出，欧盟和美国的关系是独一无二的，希望拜登执政后能够重塑一种新的跨大西洋关系，并对拜登承诺重新加入《巴黎协定》以及作出雄心勃勃的新贡献表示热烈欢迎^[1]。

2. 调适性气候战略的互应：拜登就任后美欧气候政策的调整与相互支持。拜登就任总统后第一时间就签署行政命令重新加入了《巴黎协定》，欧盟对此高度赞扬。2021年4月，拜登组织召开领导人气候峰会，欧盟积极响应并参加了会议，与美国共同承诺提高行动力度，以推动11月底召开的《公约》缔约方第26次会议（COP26）取得成功。2021年6月，在英国召开的七国集团（G7）峰会上，美欧积极互动，在最后发布的领导人声明中共同承诺在气候变化问题上采取更加积极的行动，集体承诺不迟于2050年实现净零排放，2030年集体排放量减少一半^[9]。2021年6月15日，美欧峰会发布了《迈向新的跨大西洋伙伴关系》宣言，双方同意重塑跨大西洋伙伴关系，共同承诺到2050年实现净零排放，把应对气候变化作为新的跨大西洋伙伴关系的重要支柱和核心内容。为此，双方决定建立一个美国-欧盟高级别气候行动小组（U.S.-EU High-Level Climate Action Group），以协调双方的气候合作。2022年6月28日，在美欧的推动下，德国G7峰会领导人声明提出要在2022年底前建立“国际气候俱乐部”，以协调有意愿的国家在2050年前应对气候变化和实现气候中和的行动。

3. 气候合作的具体化与深化：美欧在具体政策领域的互动与联合行动。（1）共同提出“全球甲烷承诺”（Global Methane Pledge, GMP）。2021年9月18日，美欧共同宣布GMP，提出到2030年将全球甲烷排放量比2020年的水平至少减少30%^[10]。（2）成立美国-欧盟贸易和技术委员会（Trade and Technology Council, TTC）。2021年6月，美欧在峰会期间宣布成立TTC，宣称要“通过增加跨大西洋贸易和对新兴技术产品和服务的投资”，加强美欧在技术和工业方面的领导地位。2021年9月，TTC在美国匹兹堡举行首次会议，重申“协调解决关键全球技术、经济和贸易问题的方法；以共同的民主价值观为基础，深化跨大西洋贸易和经济关系”^[11]，并宣布在10个具体领域成立工作组^①。2022年5月，TTC在法国巴黎举行了第二次会议，双方决定在新兴技术标准、气候和清洁技术目标等方面密切合作。（3）2022年3月25日，成立美国-欧盟能源安全特别工作组，以帮助欧盟迅速减少对俄罗斯天然气的依赖，并通过加强清洁能源技术来降低欧盟对天然气的总体需求。该工作组成立的初衷是为了让欧盟摆脱对俄罗斯天然气的依赖，但双方在能效技术方面的合作客观上有利于气候目标的实施。（4）2022年6月17日，美欧邀请各国加入新的GMP能源途径（GMP Energy Pathway），旨在鼓励所有国家在石油和天然气行业获取成本效益最大的甲烷减排潜力，并在2030年之前尽快消除常规燃烧^[12]。

三、美欧跨大西洋气候合作的政治基础、国际战略动因与战略分歧

美欧跨大西洋气候合作的动力既源于双方气候合作的政治基础，又根植于双方气候合作的国际

① 内容涵盖技术标准、气候和清洁技术，供应链安全、数据治理、出口管制、投资筛选以及全球贸易挑战等。

战略动因,双方在政治基础和国际战略动因方面的契合度决定了跨大西洋气候合作到底能够走多远。

(一) 美欧跨大西洋气候合作的政治基础

拜登气候新政和欧盟《欧洲绿色协议》的实施,一方面表明美欧合作应对气候变化、积极引领全球气候治理的决心和勇气;另一方面,也为美欧跨大西洋气候合作提供了有力平台,双方凸显出许多相似和相互强化的潜力^[13]。

首先,双方都从生存安全的角度来界定气候变化,并将其置于外交政策和国家安全的核心。美欧都将气候问题上升到战略安全的高度,将其界定为一种对人类和国家生存产生安全威胁的高级政治问题。欧盟在《欧洲绿色协议》中将气候变化界定为对“欧洲和世界的生存威胁”^[14]。拜登在《清洁能源革命和环境正义计划》中指出,“气候变化是一个‘威胁倍增器’,它放大了现有的地缘政治和天气相关的风险”^[15]。入主白宫后,他又将气候变化界定为“气候危机”,将其置于美国外交政策和国家安全的核心位置^[16]。美国和欧盟对气候问题及其严重性认知和界定的相似性是跨大西洋气候合作的重要前提和基础。

其次,双方都将绿色发展作为统筹经济复苏和应对气候变化“双赢”的路径。面对新冠肺炎疫情和气候危机的叠加,美欧都试图凭借其较强的绿色技术和创新能力,将绿色复苏(发展)作为统筹经济社会发展和应对气候变化的重要路径,核心是把应对气候变化纳入各自经济复苏(发展)战略,将实现能源体系清洁化和绿色革命作为推动政策实施的首要目标,并通过绿色金融和绿色投资来推动这一战略的实施。当前,欧盟委员会正在积极推进把应对气候变化和绿色复苏融合起来的《欧洲绿色协议》进一步落地,并通过一系列政策文件、行动计划和法律把这一雄心勃勃的绿色复苏计划变成具体的政策法律行动。拜登就任总统后,通过签署《确保美国的未来是由全体美国工人创造》《关于在国内和国外应对气候危机》等一系列行政命令,加大政府的公共资金投入和采购权限,促进美国电力部门的清洁化,力求到2035年实现电力部门的碳中和^[17]。不管是欧盟的绿色协议还是拜登气候新政,都是将应对气候变化问题纳入宏观经济发展的范畴,通过实现经济发展模式和能源体系的清洁化和低碳化来应对气候变化,继而通过应对气候变化行动的技术和经济“外溢”来维护自身战略优势。

第三,双方都有借应对气候变化维持西方经济和技术优势的战略目的。随着气候问题影响的加剧和全球气候治理的不断推进,全球气候治理背后所隐含的战略竞争内涵也日益凸显。《欧洲绿色协议》就是欧盟力求在未来低碳经济竞争中占据优势的重要抓手,在推动欧盟经济不断增长的同时,使欧盟成为清洁技术研究和创新领域的领先者,进而维持欧盟在低碳经济时代的主导地位^[14]。冯·德莱恩甚至将《欧洲绿色协议》描述为欧洲的标志和人类登上月球的时刻,强调这将使欧洲在2050年成为第一个气候中立的大陆。《欧洲绿色协议》的实施以及维持自身在绿色经济发展中的优势地位离不开美国的支持与合作。2020年12月,欧盟在《全球变局下的欧美关系新议程》中提出,欧美要推动构建新的跨大西洋绿色贸易议程和绿色技术联盟,从而维持和巩固西方在绿色技术方面的战略主导地位^[1]。面对变化了的国际政治经济新形势,美国也认识到加强跨大西洋伙伴关系的重要性,“世界需要一个更强大和更有目的的跨大西洋联盟来推动一个新的全球议程”^[18]。2021年6月,拜登在英国G7峰会和美欧峰会上都传达了加强跨大西洋绿色合作的意愿,力图通过美欧在绿色技术和低碳金融等方面的优势,继续维持和巩固其主导地位。在2022年6月召开的新一届G7峰会上,美欧倡议建立的“国际气候俱乐部”很大程度上也带有遏制其他国家、维持西方经济和技术优势的战略目的。

(二) 美欧跨大西洋气候合作的国际战略动因

美欧跨大西洋气候合作不仅影响全球气候治理的进程和路径,而且因应对气候变化所外溢出的战略竞争意涵也成为制衡他国、满足自身战略需求的重要手段和方式。

第一，重塑美欧在全球气候治理中的领导地位，主导后巴黎时代国际气候谈判议程和话语权。随着全球气候变化影响的加剧及全球气候政治博弈的复杂化，重塑全球气候治理领导地位是美欧的重要战略目标。冯·德莱恩指出，“如果世界有一个领域需要我们的领导，那就是保护我们的气候”^[19]。欧盟一直自我标榜为应对气候变化的全球领导者，也是提高其他国家应对气候变化和促进可持续发展雄心的先锋。拜登上台后，恢复对全球气候治理的领导权也成为美国孜孜追求的核心目标之一。早在2021年1月《关于在国内和国外应对气候危机》的行政命令中，拜登就提出要在努力实现绿色复苏，推动能源部门去碳化以及执行和落实《巴黎协定》的三个首要目标^①方面发挥领导作用。2021年4月22日，拜登在领导人气候峰会发言中强调：“没有国家能够独自解决气候变化这场危机，所有国家尤其是美国这些世界上最大的经济体，必须挺身而出”^[20]。这句话既强调了各国合作应对气候变化的重要性，又强调了美国要在其中发挥领导作用。随着全球气候政治格局的变化及气候博弈的复杂化，无论是美国还是欧盟，在全球气候治理中的碳实力和影响力都有所下降，双方均难以恢复到前巴黎时代的领导力和水平。鉴于此，双方都有通过重塑跨大西洋气候关系来维持双方的气候领导地位并主导后巴黎时代国际气候谈判议程和话语权的战略意图。

第二，维护美欧在清洁能源发展和低碳技术创新中的优势地位，掌握后巴黎时代国际碳规则制定的主动权。当前，气候治理已超出传统危机治理范畴，由气候治理衍生出的低碳经济和碳中和正在全方位地改变着人类的能源消费和发展方式。就此而言，欧盟的《欧洲绿色协议》就是一个力图在未来低碳经济时代“建章立制”的战略规划和行动，旨在将欧洲转变为一个现代化的、资源节约型和有竞争力的经济体。早在竞选期间，拜登就提出了《清洁能源革命和环境正义计划》《建设现代化、可持续的基础设施和公平清洁能源未来计划》等发展计划，上台后又签署了《关于在国内和国外应对气候危机》《关于保护公众健康和环境以及恢复科学以应对气候危机》等系列行政命令，这些政策文件都包含大力推动美国清洁能源发展和低碳技术创新等方面的内容，目的是让美国成为世界低碳技术和清洁能源的领导者。在此背景下，美欧跨大西洋关系拟议的联合贸易和气候倡议、防止碳泄漏措施、绿色技术联盟、可持续金融全球监管框架、共同领导打击森林砍伐以及加强海洋保护等合作项目很大程度上都体现了美欧相互借力维护自身在清洁能源发展和低碳技术创新方面的优势地位、努力掌握后巴黎时代国际碳规则制定主动权的目的是。

第三，重塑未来国际贸易机制规则，树立经贸活动的绿色标准，占据未来低碳经济发展的制高点。面对因应对气候变化而衍生的低碳经济和碳中和成为全球未来发展大势的背景下，美欧都有恢复和加强跨大西洋密切关系，利用其联合的力量在未来国际经贸活动中占据先发优势的战略需要。2021年6月，美欧在峰会期间强调：“为了实现《巴黎协定》的目标，国际社会必须立即停止对原煤的国际投资，并呼吁全球努力逐步淘汰能源生产中的原煤，并采取必要步骤，争取在2021年年底前……彻底结束对第三国国际煤炭发电新的直接政府支持。”^[21]2021年10月，美欧承诺就钢铁和铝贸易达成一项基于碳排放的协议，即《美欧钢铁和铝贸易协定》，目的是鼓励全球碳排放最密集的行业之一减少排放，防止中国等国家的“脏钢”进入美国市场。冯·德莱恩将其评价为努力实现钢铁生产和贸易脱碳的全球首创，是推动可持续发展的一个新的有力工具^[22]。2022年6月，德国G7峰会首次就逐步淘汰煤炭发电达成了一致协议。可见，当前美欧等发达国家已在去煤炭化、绿色金融、排放交易、碳定价和税收等方面展开了积极合作，虽不排除其积极应对气候变化、减少温室气体排放等方面的努力，但从大国博弈的视角看，无疑也带有利用自身先发优势对发展中国家，尤其是新兴经济体的经贸活动进行外在规制和约束的意图。可以说，美欧等西方国家通过联合的方

^① 拜登在《关于在国内和国外应对气候危机》的行政命令中提出，《巴黎协定》的三个首要目标是安全的全球气温、增强的气候适应能力以及与减少碳排放和可持续发展相一致的资金流动。

式为未来国际经贸活动树立“绿色标准”,进而控制低碳经济发展制高点的战略意图日益明显。正如有研究人员指出,美欧只有通过协调一致的方式在贸易、技术和多边参与方面建立起必要的影响力,才能在与中国的政治和投资关系方面具有更强的议价地位^[23]。

(三) 美欧跨大西洋气候合作的战略分歧

美欧跨大西洋气候合作有着深厚的政治基础,面对当下复杂变化的国际局势,双方在气候问题上也有着深化合作的政治意愿和国际战略动因。但与此同时,双方又有不同的战略考量,加上内部政治环境的较大差别,短期内形成一个紧密的“跨大西洋气候联盟”还存在很大难度。

第一,美欧对清洁能源发展和能源绿色转型的态度存在很大差异。美欧虽均在推进清洁能源发展和绿色转型,但双方对化石能源及其相关产业的利益认知存在差异。近年来,欧盟在气候能源政策中高举“去化石能源”旗帜,认为降低化石能源绝对使用量将收获巨大的经济与地缘政治收益。而美国近年来在“页岩革命”带动下,不仅实现石油和天然气完全自给的“能源独立”,甚至要扩大油气出口,争夺国际市场。俄乌冲突发生后,尤其是北溪1号和北溪2号天然气管道被破坏后,美国努力代替俄罗斯成为欧洲最大的原油和液化天然气供应国,这从侧面反映了美国在上述议题上的战略取舍。而且,美欧在去煤炭化的具体时间节点上存在分歧。2021年6月,美欧峰会公报提出“到2021年底对第三国新增‘未减弱煤炭’停止投资”,这与欧盟和欧洲投资银行(EIB)倡导对欧盟内和欧盟外煤炭项目绝对停止融资的态度差异明显。2022年6月,德国G7峰会领导人声明中虽然就逐步淘汰煤炭发电达成了一致协议,但美国和日本坚决反对在最后公报中出现“彻底弃煤的具体时间节点”。

第二,美欧在绿色金融、低碳技术及其市场化等方面存在竞争。美国在绿色投资等金融领域、可再生能源开发和低碳技术市场化方面具有较强的实力,在相关规则制定和市场份额的分配等方面与欧盟存在着较强的竞争关系。2019年,特斯拉占西欧电动车市场份额近1/3,领先大众、宝马、标致等欧洲本土车企^[24]。这对将可再生能源相关技术作为国际经济和产业地位复兴、谋求工业领域战略自主乃至要引领新一轮产业革命的欧盟来说无疑是重大挑战。

第三,美国在气候变化问题上的反复也让欧盟心存顾虑。由于气候怀疑论在美国还有一定市场,加上两党对气候问题的不同态度,美国“钟摆式”的气候政策无疑会对跨大西洋气候合作产生非常严重的冲击。不管是2001年小布什政府退出《京都议定书》,还是2017年特朗普政府退出《巴黎协定》,两者在对全球气候治理带来重大挫折的同时,也为跨大西洋关系框架下的气候合作蒙上了一层阴影。一位欧盟官员曾表示,美国在气候问题上争论的极化及两党之争为欧洲国家提供了一个“希望与绝望的循环”^{[25](P7)},影响了欧盟与美国气候合作的信心。

四、美欧跨大西洋气候合作对中国的影响

鉴于气候变化及其治理对一国经济社会发展和国际政治经济格局演进具有至关重要的影响,全球气候治理本身就具有强烈的“外溢性”效应,已经成为大国博弈的重要领域。在此背景下,美欧跨大西洋气候合作无疑带有应对中国“战略挑战”的深刻意蕴,必将对中国的气候政策和发展空间以及气候外交产生重要影响。

(一) 对中国自身气候政策和发展空间带来重大挑战

第一,中国在全球气候治理中将面临更大的减排压力。随着近年来新兴经济体的迅速发展及温室气体排放量的快速上升,全球气候治理的碳格局发生了很大变化。美欧发达国家一方面无视“共同但有区别的责任”原则,努力弱化自身历史责任和量化减排义务;另一方面,又企图站在所谓道义的制高点,从“西方中心主义”视角对发展中国家予以批评和指摘。美欧气候和绿色新政均强调

目前西方国家在全球温室气体排放总量中所占份额的下降，单纯其行动不足以应对气候危机，要求发展中国家加大减排力度，甚至要求发展中大国承担同等的量化减排责任。在此背景下，作为世界上最大的温室气体排放国，中国无疑成为美欧联合施压和制衡的对象。2019年，中国二氧化碳和温室气体排放量分别占世界总量的30%和28%，同期美国的占比分别为13%和13%，欧盟的占比分别为9%和9%^{[26](P36-46)}。与此同时，中国的人均碳排放量的比较优势也在下降。2019年，中国的人均碳排放量是8.0吨，虽低于美国的15.5吨，但已高于欧盟的6.6吨^{[26](P67)}。而且，随着中国经济的发展及人民对美好生活的追求，即使中国已经提出“双碳”目标并为之努力奋斗和落实，中国温室气体排放量及人均碳排放量在短期内还会继续上升。跨大西洋关系框架下的美欧气候合作无疑会进一步“放大”中国的温室气体排放及减排责任，从而让中国在这种全球净零排放和碳中和的浪潮中面临更大的减排压力和舆论压力。

第二，中国在未来国际贸易中可能面临美欧等发达国家碳关税联盟的约束。美欧碳中和目标的提出和实施必然要求国际社会加强对气候金融和贸易方面的监管，并敦促海外公共投资“脱碳化”。拜登政府明确要求“企业披露气候变化带来的财务风险，以及推动国际金融机构披露其投资的气候变化风险”^[27]，这势必会加剧全球对投资的监管浪潮，加剧国际贸易中关于绿色规则的竞争，进而恶化美欧与新兴经济体之间的地缘政治关系。2021年6月15日，美欧在峰会上宣布，要共同维护并改革以规则为基础的多边贸易体制，利用贸易帮助应对气候变化和保护环境。由此可见，跨大西洋两边已经决定将贸易政策与气候目标挂钩，将同时使用“胡萝卜+大棒”政策对其他国家的经济发展和温室气体排放进行外在规制。2021年7月14日，欧盟委员会通过了碳边境调节机制(CBAM)提案，首批将对五个碳泄漏风险最大的类别征收碳关税。2022年6月22日，欧洲议会表决通过了CBAM提案的修正案文本，意味着欧盟CBAM的落实提上日程。为了推动与美国在碳关税上的合作，欧盟主动降低碳关税门槛，同意美国基于隐性而非显性碳价构建碳关税机制。在此背景下，一个美欧主导构建的全球碳关税联盟初显轮廓。美欧在碳关税问题上的共识可能引发发达国家集体行动，从而在贸易问题上向中国这样的新兴经济体国家发难。碳关税是一项全新的贸易保护工具，本质就是美欧发达国家联手掌控全球碳市场主导权，终会在中、西方之间引发新型贸易战，气候议题也将从形而上的道义宣教转化为利益博弈^[28]。

第三，加剧中国与西方国家在低碳技术和能源转型等方面的地缘竞争。近年来，中国在新能源和低碳技术方面发展迅速，在国际社会中的影响力不断提升。疫情期间，全球可再生能源装机容量增加了256千兆瓦(GW)，是有史以来最大的增幅，其中，中国再次领先世界。2020年，中国新增了近117千兆瓦的可再生能源发电，可再生能源装机容量占全球总量的近一半，并在太阳能热发电(CSP)、水力发电、太阳能光伏发电和风力发电等领域引领全球市场^[29]。在电力部门，2020年全球生物能源的贡献率上升了6%，达到602太瓦时(Terawatt-hours)，中国仍然是最大的生物能源发电国^[29]。到2019年，全球十大风力涡轮机生产商中有6家是中国公司；在公共汽车市场，比亚迪等中国公司已迅速获得全球市场主导地位^[30]。有西方专家预测，中国要在2060年前实现碳中和大约需要投入15万亿美元，这可能意味着“中国公司比美国公司更有可能拥有本世纪末驱动地球的知识产权”^[31]。在全球碳中和博弈的背景下，绿色技术不会在单独的轨道上运行，它们通常还具有双重用途——从新材料到半导体——从而将国家安全问题直接引入辩论^[30]。碳中和目标角逐的背后是新一轮科技革命和产业革命的较量。因此，加大对中国低碳和能源技术的制衡，继续通过科技脱钩来阻止中国技术创新和突破是美欧跨大西洋气候合作的重要目的。正如有专家指出的，美欧要与其他印太地区志同道合的伙伴如日本密切合作，构建可持续的绿色技术替代方案，以增强共同抵御对中国市场和中国供应商日益增长的依赖的能力^[30]。

(二) 对中美气候合作产生很大的负面影响

长期以来,中美在气候变化问题上虽然存在利益分歧,但双方也有着一定的共同利益和合作意愿。比如,中美共同合作推动了《哥本哈根协定》出台,在走向《巴黎协定》的谈判进程中,双方在2013年4月发表了《中美气候变化联合声明》。2015年9月《中美元首气候变化联合声明》的发表对《巴黎协定》的签署及通过起到了重要推动作用。正如许多人所预期,拜登上台后继续延续了奥巴马时期与中国的气候合作态势,美国总统气候问题特使克里不到半年内两次访问华,并发表《中美应对气候危机联合声明》。在2021年底的格拉斯哥气候大会上,双方又发表《中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》。这些都充分表明双方在气候变化问题上存在着很大的合作空间。

但由于拜登政府继续延续了特朗普政府对华竞争战略,并把多边主义“工具化”,采取联合盟友打压中国的战略,致使美欧在重塑跨大西洋关系框架下,进一步把防范和遏制中国作为了主要目标,在减排等问题上要求中国承担更多的国际责任,在气候融资、低碳技术等问题上更是将中国放到竞争对手甚至敌对的位置上,从而弱化了中美气候合作的政治意愿,压缩了双方合作的战略空间。而且,拜登政府一直试图把气候议题与其他议题分开处理,在全方位展开与中国战略竞争的同时,还寻求与中国在气候问题上进行合作,这显然是不现实的。2022年8月2日,美国众议院议长佩洛西不顾中国政府的强烈反对,坚决窜访台湾,严重破坏一个中国原则,促使中国政府不得不暂停中美气候变化商谈。事情发生之后,美国试图纠集欧洲盟友向中国政府施压,引发中国政府的强烈抗议。这充分表明,宏观战略上的美欧关系已经严重影响了中美在气候变化问题上的合作,美国加强与欧洲的联盟关系以遏制中国的战略必将进一步弱化中美双方的气候合作。

(三) 对中欧气候合作带来较大的挑战

中欧在气候问题上存在很大的合作空间,并在长期的气候合作中取得了显著的成绩。2005年,中欧发表《气候变化联合宣言》,建立了气候变化双边伙伴关系。2010年,双方发表《气候变化对话与合作联合声明》,建立了中欧气候变化部长级对话,推动气候合作进入机制化阶段。然后经过2013年《中欧合作2020战略规划》和2015年《中欧气候变化联合声明》的推动,2020年9月,中欧决定建立环境与气候高层对话机制,打造中欧绿色合作伙伴。可见,在过去的十多年,中欧气候合作取得了很大的进展,合作机制不断完善,对话层次也不断提升,尤其是美国两次退约,逆向刺激了中欧气候合作的深入和广泛发展。

但是,随着拜登上台后美欧重塑跨大西洋关系框架,双方在该框架下把防范和遏制中国作为主要目标,这必然会影响到欧盟对中国的战略认知,可能促使欧盟越来越从战略博弈的角度来看待中欧之间在清洁能源、低碳技术以及国际投资和贸易方面的合作。这种情势随着俄乌冲突带来的巨大影响而进一步加剧。一方面,俄乌冲突导致欧盟短期内面临严峻的能源危机,促使欧盟更加关注能源系统的韧性和绿色战略自主性问题,而且也对新的对外依赖(比如发展清洁能源所依靠的关键矿产资源导致对中国产生的依赖)充满疑虑,为了防止产生新的能源依赖,欧盟在与中国的气候相关技术合作中可能会更加谨慎和保守,清洁能源安全化态势上升。另一方面,上文提到,中国在未来国际贸易中可能面临美欧构建的碳关税联盟的约束。随着美欧主导构建的全球碳关税联盟的形成和美欧联合针对中国态势的加强,欧盟对中国的打压与防范无疑会进一步增强。2022年6月22日,欧洲议会表决通过的CBAM法案修正案要求在欧盟委员会提案的基础上扩大碳税征收范围,并要求将间接排放纳入在内,这无疑会对出口欧盟的中国相关企业产生很大影响。由此可见,跨大西洋关系框架下美欧气候合作的增强,尤其是在碳关税方面合作的加强,无疑会对中欧气候合作,尤其是双方在清洁能源和低碳技术方面的合作带来很大挑战。

五、美欧跨大西洋气候合作背景下中国的战略选择与应对策略

全球气候治理及其衍生的碳中和潮流正在掀起新形势下大国博弈的新篇章。面对重塑跨大西洋框架下美欧气候合作的强化，中国既要理性客观认知，又要未雨绸缪积极应对。

第一，充分认识和利用美欧在气候政策上的差异与分歧，分别加强与美欧各自的双边气候外交，处理好与美欧的气候合作与博弈关系。跨大西洋关系框架下美欧气候分歧，既源于双方利益及其认知的差异，也源于其内部政治环境的不同；既表现在具体气候政策上，也表现在整体发展战略上。中国对此要客观评估，理性判断。在具体气候政策上，美欧双方在去煤炭化的具体节点、全球碳核算准则以及美国“钟摆式”气候政策等问题上都未达成一致意见，合作前景存在很大的不确定性。就整体发展战略来看，美欧之间也存在难以弥合的障碍，双方经贸关系存在长期结构性矛盾，欧洲主权和战略自主意识的崛起等都决定了美欧跨大西洋气候合作并非“铁板”一块。美欧在具体气候政策领域和总体宏观战略上的差异很大程度上决定了双方对中国的战略认知及制衡方式上的不同。欧盟一般通过经济和商业关系来看待与中国的关系，将中国定义为“欧盟需要与之找到利益平衡的谈判伙伴，寻求技术领先地位的经济竞争者，以及推动替代治理模式的系统性竞争对手”^[32]，而华盛顿则将中国视为政治、经济、技术和军事关系各个领域的地缘政治竞争者^[33]。鉴于此，中国既要清醒认识到自身与美欧在战略态势上的总体竞争，也要看到双边在针对中国问题上存在的矛盾与分歧，利用其中的矛盾和分歧开展积极有区别的气候外交，以前瞻性的合作姿态处理好与美欧的气候关系。

第二，积极参与国际碳规则制定与完善，增强碳市场的国际话语权。当前，碳中和已经成为新一轮国际碳规则的新标准和新要求，国际社会正在开始与之相关的低碳规则的制定以及对现有相关规则的改革和完善。习近平主席多次强调，“必须完善全球治理，践行真正的多边主义”“提升广大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权，在推动国际关系民主化和法治化方面走在前列”^[34]。国际关系民主化和法治化在全球气候治理领域中的重要体现就是国际碳规则制定权的民主化和法治化。作为全球气候治理的重要参与者，中国必须积极加强对低碳潮流下国际碳规则的建设性参与，增强国际碳规则的制定权和话语权，促进国际碳规则制定的民主化和法治化。当前，美欧都加大了碳关税立法的步伐，积极构筑全球碳关税联盟，联手掌控全球碳市场的意图非常明显。基于此，中国必须直面应对，增加国际碳市场博弈的话语权。例如，针对欧美国家征收碳税的基准是生产者排放，中国可以提出“碳消费责任”和“碳消费税”概念，从生产—消费的全链条来平衡碳排放的责任与义务；针对欧美碳税是基于对未来排放空间的保护，中国可以要求发达国家对排放空间（环境负债）的补偿。强调生产者排放与消费者排放的空间平衡和历史排放与未来排放的时间平衡符合全球气候治理的公平正义原则和“共同但有区别的责任”原则，也代表了中国对全球碳市场的话语主张。话语的博弈实质是权力的博弈和利益的博弈。积极参与国际碳规则的制定，提升碳市场的话语权是在新一轮的国际竞争中维护自身合法权益的有力工具。

第三，拓宽我国碳排放权交易市场覆盖范围，完善我国碳排放权交易机制。建设全国统一碳排放权交易市场是利用市场机制控制和减少温室气体排放、推动经济发展方式绿色低碳转型的一项重要制度创新。2011年以来，北京、天津、上海等地开展了碳排放权交易试点工作，并于2017年底正式启动碳排放权交易。2021年元旦起，全国碳市场发电行业第一个履约周期正式启动。2021年7月16日，全国碳排放权市场上线交易正式启动。目前我国只是把发电行业纳入碳市场交易范围，并未涵盖当前欧盟CBAM所覆盖的部门。基于此，中国要加快推进国内碳市场建设，逐步将钢铁、铝、水泥等高耗能行业纳入碳市场，并将其覆盖范围尽量与欧盟CBAM（国际）保持同步，努力

提升中国内部碳价与欧盟碳价的接轨。同时,尽快打破地方试点与全国碳市场的隔阂,统一碳价、提高碳配额交易的流动性、改善碳交易的效率,更好地发挥碳定价的作用。

第四,大力推动清洁能源发展和低碳技术创新,加强国家绿色战略自主性。大力发展清洁能源和低碳技术,推动能源绿色转型是全球应对气候变化的根本路径。跨大西洋关系框架下的美欧气候合作的重要目标就是要加强在清洁能源和低碳技术等方面对中国的遏制和博弈,形成对中国的战略优势。基于此,中国要在一些关键技术领域开展前瞻性投入,推动技术突破并有效应用,最终实现在清洁氢气、二氧化碳去除、电网规模的能源储存、工业脱碳和碳捕获、先进清洁燃料和下一代海上风能等关键技术领域的战略自主性,推动高质量发展。尤其面对俄乌冲突背景下全球高企的能源价格及大宗商品物价的上涨,中国应更客观地意识到维持自身能源供给多元化和系统韧性的重要性。在今后可再生能源发展和能源转型中,要主动汲取欧盟传统能源依赖导致能源危机的经验和教训,通过技术和政策手段从根本上提升能源系统的抗冲击和抗风险能力,在推动能源向绿色低碳转型进程中,构建起适合中国国情的现代能源体系,不断提升能源系统安全水平和国家绿色战略自主性。

参考文献

- [1] European Commission. *A New EU-US Agenda for Global Change* [EB/OL]. https://ec.europa.eu/info/files/joint-communication-new-eu-us-agenda-global-change_en, 2022-02-02.
- [2] 李慧明. 欧美气候新政:对全球气候治理的影响及其限度[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2021(5).
- [3] 严双伍, 赵斌. 美欧气候政治的分歧与合作[J]. 国际论坛, 2013(3).
- [4] Roberts, T. J., M. Stadelman, S. Huq. *Copenhagen's Climate Finance Promise: Six Key Questions* [EB/OL]. <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/17071IIED.pdf>, 2022-05-01.
- [5] Hengel, D. *Transatlantic Trends: Locking in U. S. -EU Cooperation to Combat Climate Change* [EB/OL]. <https://www.gmfus.org/download/article/14862>, 2022-08-08.
- [6] Smith, J., A. Kendall-Taylor, C. Nietzsche, et al. *Charting a Transatlantic Course to Address China* [EB/OL]. <https://www.cnas.org/publications/reports/charting-a-transatlantic-course-to-address-china>, 2022-05-20.
- [7] European Commission. *Statement of European Commission President Ursula von der Leyen on the Result of the U. S. Presidential Election* [EB/OL]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_2055, 2022-03-07.
- [8] European Commission. *Statement by President Charles Michel on the 2020 U. S. Presidential Elections* [EB/OL]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/07/statement-by-president-charles-michel-on-the-2020-us-presidential-elections/>, 2022-03-07.
- [9] G7 Information Center. *Carbis Bay G7 Summit Communique: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better* [EB/OL]. <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2021cornwall/CARBIS%20BAY%20G7%20SUMMIT%20COMMUNIQUE%20430KB%2025%20pages.pdf>, 2022-06-13.
- [10] The White House. *Joint U. S. -EU Press Release on the Global Methane Pledge* [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/18/joint-us-eu-press-release-on-the-global-methane-pledge/>, 2022-03-18.
- [11] The White House. *U. S. -EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement* [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>, 2022-03-29.
- [12] The White House. *Fact Sheet: President Biden to Galvanize Global Action to Strengthen Energy-security and Tackle the Climate Crisis Through the Major Economies Forum on Energy and Climate* [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/17/fact-sheet-president-biden-to>

- galvanize-global-action-to-strengthen-energy-security-and-tackle-the-climate-crisis-through-the-major-economies-forum-on-energy-and-climate/,2022-07-01.
- [13]Schunz,S. Towards a “transatlantic green deal”? How the EU reengage the United States on climate change [J]. *College of Europe Policy Brief*,2020(8).
- [14]European Commission. *The European Green Deal*[EB/OL]. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1_0002_02/DOC_1&format=PDF,2022-05-11.
- [15]Biden,J. *The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice*[EB/OL]. <https://joe-biden.com/climate-plan/#>,2022-03-06.
- [16]肖兰兰. 拜登气候新政初探[J]. *现代国际关系*,2021(5).
- [17]The White House. *Executive Order on Ensuring the Future is Made in all of America by all of America's Workers* [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/executive-order-on-ensuring-the-future-is-made-in-all-of-america-by-all-of-americas-workers/>,2022-04-25.
- [18]Harvard-DGAP. *Stronger Together: A Strategy to Revitalize Transatlantic Power*[EB/OL]. https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/StrongerTogether.pdf,2022-05-01.
- [19]von der Leyen,U. *Speech at the European Parliament* [EB/OL]. https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/speech_19_6408,2022-05-27.
- [20]The White House. *Remarks by President Biden at the Virtual Leaders Summit on Climate Opening Session* [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/22/remarks-by-president-biden-at-the-virtual-leaders-summit-on-climate-opening-session/>,2022-04-22.
- [21]The White House. *U. S. -EU Summit Statement* [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>,2022-06-15.
- [22]The White House. *Remarks by President Biden and European Commission President Ursula von der Leyen on U. S. -EU Agreement on Steel and Aluminum Trade* [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/10/31/remarks-by-president-biden-and-european-commission-president-ursula-von-der-leyen-on-u-s-eu-agreement-on-steel-and-aluminum-trade/>,2022-08-01.
- [23]Zeneli,V. *The Transatlantic Economy: It's Time for a Renaissance* [EB/OL]. <https://global.upenn.edu/sites/default/files/perry-world-house/ColganTransatlantic.pdf>,2022-05-01.
- [24]Schmidt,M. *Record 0.35 Million Pure Electric Cars Registered in W-Europe in 2019* [EB/OL]. <https://www.schmidtmatthias.de/post/record-0-35-million-pure-electric-carsregistered-in-w-europe-in-2019>,2022-05-01.
- [25]Najšlová,L. *The EU and the US in the Politics of Global Climate Change Governance: Avoiding the Crucial Questions* [Z]. Transworld Working Paper No. 44,2014.
- [26]Olivier,J. ,J. Peters. *Trends in Global CO₂ and Total Greenhouse Gas* [R]. Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency,2020.
- [27]赵行姝. 拜登政府的气候新政及其影响[J]. *当代世界*,2021(5).
- [28]王一鸣. 美欧加紧组建碳关税联盟[J]. *世界知识*,2022(12).
- [29]REN 21. *Renewables 2021 Global Status Report* [EB/OL]. https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/GSR2021_Full_Report.pdf,2022-05-01.
- [30]Oertel,J. ,J. Tollmann,B. Tsang. *Climate Super Powers: How the EU and China can Compete and Cooperate for a Green Future* [EB/OL]. <https://ecfr.eu/publication/climate-superpowers-how-the-eu-and-china-can-compete-and-cooperate-for-a-green-future/>,2022-05-01.
- [31]Moore,S. *Why China's New Climate Commitments Matter for U. S. National Security* [EB/OL]. https://www.lawfareblog.com/why-chinas-new-climate-commitments-matter-us-national-security?_cf_chl_jschl_tk

_=pmd_UTXn8ICBTApV3aYSHEfJV5lZ65inS8S7rScDRzS95Uk-1634354281-0-gqNtZGzNAnujcnBszQhR, 2022-05-01.

[32]European Commission, *EU-China—A Strategic Outlook*[EB/OL]. <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-EU-china-a-strategic-outlook.pdf>, 2022-03-12.

[33]U. S. Department of Defence, *Summary of 2018 National Defense Strategy of the United States of America* [EB/OL]. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, 2022-05-01.

[34]习近平. 坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话[N]. 人民日报, 2021-09-22(02).

The Impact of the US-EU Transatlantic Climate Cooperation on China and its Countermeasures

XIAO Lan-lan

Abstract: Since the beginning of the international climate negotiations, the climate issue has entered the framework of transatlantic relations between the United States and the European Union, and has gradually become an important topic of bilateral cooperation. At present, both sides have strong willingness to cooperate on the climate issue, what's more, frequent interaction and important progress has been made in institutional construction and specific policy areas. The similarity in strategic cognition, response measures and value orientation has laid an important political foundation for the cooperation between the two sides. Reshaping the leadership of the United States and Europe, mastering the initiative in the formulation of international carbon rules and occupying the commanding height of future low-carbon economic development are the international strategic drivers of their cooperation. Meanwhile, the two sides have obvious differences on some issues, which have hindered the further deepening of cooperation. There is no doubt that the transatlantic climate cooperation between the United States and Europe has a profound implication in addressing China's "strategic challenges" and will inevitably have an important impact on China's climate policy, development space and climate diplomacy. Therefore, China should fully understand and make use of the differences between the United States and Europe on climate policy, properly handle the cooperation and game relations with both sides, actively participate in the formulation and improvement of international carbon rules to enhance the international voice of the carbon market, expand the scope of China's carbon emission rights trading market, improve its trading mechanism, promote clean energy development and low-carbon technology innovation, and strengthen the autonomy of the national green strategy.

Key words: global climate governance; transatlantic climate cooperation; international carbon rules; carbon neutral; China

(责任编辑 朱 蓓)