

新时代中国的全球气候领导力 及其所面临的全新地缘政治形势

2020 年 12 月 11 日

陆克文
澳大利亚第 26 任总理
美国亚洲协会政策研究院院长

本文出自美国亚洲协会政策研究院 [‘重建中美气候合作 \(A Partnership to Save the Planet: Rebuilding U.S.-China Climate Cooperation\)’](#) 专题项目。

2014 年以来，在习近平主席的带领下，中国进入了一个自信而独立地开展国际政策行动的新时代，其源头可以追溯到 2014 年中共中央外事工作会议。

中国近期希望在全球气候行动中发挥领导作用的愿景，也可以追溯到 2014 年。就在中央外事工作会议召开前不到三周，习近平主席与时任美国总统奥巴马就气候变化问题发表了具有里程碑意义的[联合声明](#)。

从那时起，中国就表现出在世界舞台上展示自己气候成就的坚定决心。而气候变化也越来越成为中国国际形象的一个重要亮点。习近平主席 2020 年 9 月宣布，中国将[力争在 2060 年之前实现碳中和](#)，标志着又一个全新的里程碑。中国通过这一宣示向世界表明，其已不再满足于成为国际气候行动的参与者。在北京眼中，中国在气候变化问题上的领导力已如“开弓之箭”。换言之，无论包括美国在内的其他国家采取何种措施，气候问题都已成为中国的优先目标。

这标志着围绕中国气候领导力的地缘政治格局进入了一个重要的新时代。北京须明白其将受到比以往更严苛的评判——这些评判也来自于发展中国家的伙伴。这种评判将尤其来自于美国当选总统拜登——他上任以后将在国内外实施广泛而雄心勃勃的气候行动。

为了更好地面对这些新的国际期待和责任，中国需要大力提升《巴黎协定》下的 2030 年国家自主贡献（NDC）目标，大大加强其近期的减排努力，特别是在煤炭的使用方面。在国际社会眼中，短期内零敲碎打的努力已经不能为中国加分。同时，中国还应该尽可能努力在接近本世纪中叶的时候实现习近平主席提出的碳中和愿景，并在“一带一路”框架下重新调整对海外高碳基础设施的支持。

如果不采取这些积极行动，习近平主席最近释放的任何积极信号都有可能被迅速稀释，并使中国为自己所设置的高国际期待所累。

走向生态文明

2007年，胡锦涛主席首次使用“生态文明”一词来描述中国自己的一套环境理念，而习近平主席则将其纳入党的核心词汇库，并使其成为“五位一体”总体布局的一大支柱。

为此，习主席有意将中国的做法与西方传统的环保主义概念区分开来。在他的生态理念中，环境保护与经济发展是协调统一的。他经常强调的“绿水青山就是金山银山”就证明了这一点。习近平主席在2005年任浙江省委书记时首次使用了这句话，表明他早已认识到环境保护对经济增长的重要性。

到目前为止，国内的形势和需求一直是中国环境保护稳步向前发展的核心驱动因素。在2009年的联合国哥本哈根气候大会上与全世界各国激辩的那个中国，与2015年促成《巴黎协定》的那个中国之所以不同，主要是受到中国公众要求改善空气质量的触动。2014年3月，李克强总理在全国两会上宣布“[向污染宣战](#)”，就凸显了这一点。

就在同年，习近平主席的发言也开始强调中国的国际气候使命。这包括他多次强调的：“应对气候变化不是别人要我们做，而是我们自己要做，是中国可持续发展的内在需要，也是推动构建人类命运共同体的责任担当。”不过，那时的中国仍然保持谨慎低调。习近平主席最终未出席2014年9月联合国前秘书长潘基文召开的气候峰会（该峰会是巴黎大会前的重要时刻）。

尽管如此，2015年和2016年，习近平主席在党内展开了密集的生态环境改革工作，包括通过将生态文明理念写入“十三五”规划，并将其与“中国梦”和“两个一百年目标”概念对接。中国的生态文明愿景也是其在2015年提交的国家自主贡献方案中的[核心思想](#)，这是中国在《巴黎协定》下作出的第一个承诺。

这有助于说明，为什么到了2017年1月，就在以退出《巴黎协定》为纲领当选的美国总统特朗普就职前几天，习近平主席利用在[达沃斯世界经济论坛上的讲话](#)，释放出中国将坚定支持《巴黎协定》的信号。这一表态的意义不容小觑。如果中国选择利用特朗普当年6月正式退出《巴黎协定》为契机而在气候义务上混淆视听或者甚至同样寻求完全退出《巴黎协定》，那么《巴黎协定》不可能像今天一样完整。为此，世界欠中国一个感谢。

中国气候领导力的新时代

习近平主席在2020年9月宣布，中国将力争在2060年前实现碳中和，这标志着围绕中国气候领导力的地缘政治格局进入了一个重要的新时代。习主席的宣示是他自2017年1月在达沃斯演讲和2014年11月与奥巴马总统的联合声明以来，关于气候变化最重要的一次讲话。

在特朗普担任美国总统的大部分时间里，中国在应对气候变化的国际行动中的态度一直类似于一位代课老师。北京从未明确寻求在华盛顿缺席的情况下取而代之去做更多的事情。重要的国际气候倡议，如与欧盟和加拿大一起成立气候行动部长级会议（MoCA），更多的是来自布鲁

塞尔而不是北京的推动。而对北京来说，这是一个轻松的加分项，但 2018 年底孟晚舟被捕所导致的中加关系紧张，让共同主持这个论坛变得困难。

然而，9 月的宣示表明，中国的外交考量现已经发生了变化。2021 年是各国响应《巴黎协定》而制定本世纪中叶长期低碳战略以及提高短期气候目标的最后期限，因此，在 11 月美国总统选举结果明朗之前，很少有人预计中国会在这两方面做出任何实质性的表态。如果拜登获胜，北京在 11 月至 1 月之间仍有一个宣示的最佳时机来应对未来可能来自民主党政府的压力。因此，习近平主席在美国大选结果明朗之前为中国设置一个低碳发展路径的决定就显得尤为意义重大。

习主席的声明没有提及中国传统上坚持的发达国家和发展中国家之间的责任划分，也没有以任何方式将中国的行动与其他国家的行动挂钩，[这一点也非常重要](#)。在发布声明的前一周，习主席在中欧领导人视频峰会上没有回应欧洲方面让中国承诺碳中和的提议，这表明他清楚地看到，相比被国内视为用中国的付出换取发达国家的有力承诺，单边自主的气候行动对于中国来说已经具有更大的地缘政治价值。

新的评判标准

中国现在面临的挑战是如何达到它在国际社会眼中为自己设定的新的气候标准。这些密切关注中国行动的国家包括 77 国集团的发展中国家以及许多小岛屿国家，他们的生存现在比任何时候都更依赖于中国和印度等发展中国家的行动。随着习近平主席的宣示，印度首次被预测将成为世界上最大的排放国。换句话说，中国现在将在一个与美国、欧盟和日本等主要经济体越来越公平的竞争环境中接受评判，而不是简单地因为坐到谈判桌前就能获得褒奖。

同时，中国也需要意识到，随着当选总统拜登于 1 月份就职，中国近年来为坚持执行《巴黎协定》而建立的任何良好形象都将很快因为拜登自身的气候雄心而略显失色。这包括拜登[决心](#)到 2050 年使美国实现净零排放，通过新的 2030 年减排目标积极加大美国短期气候行动的力度，并在 2035 年实现国内能源系统的完全脱碳。

对中国来说，明智的做法是不要与美国的这些行动方向背道而驰，尤其考虑到更广泛的双边关系所面临的挑战。重建他们在奥巴马政府时期建立的气候变化合作关系符合两国的利益，而拜登——以及他任命的气候问题特使约翰·克里——在创建这一关系中发挥了关键作用。这是因为从拜登的角度来看，如果不推动中国做出更多的努力，任何应对气候变化的尝试本质上都是有局限性的。而从北京的角度来看，合作关系将有助于打消美国试图迫使中国做出更多让步的念头，包括针对中国国内煤炭使用和“一带一路”倡议方面的动作以及可能实施的边境碳税政策等等。通过一个新的包含有[针对性互惠措施](#)的“[可控战略竞争框架](#)”，气候合作可以在两国整体关系仍然紧张的情况下得以实现。事实上，气候变化可以有效防止中美全面“脱钩”的局面，并为中美及其他西方国家搭建合作的桥梁。

这将要求中国采取一套高度成熟的战略，包括克服对于其气候行动的国际评价过分敏感的心态，并表现出对于中国气候立场的内在弱点更深刻的理解和克服这些弱点的真正意愿。

本世纪中叶的雄心

首先，中国需要确认习近平主席 9 月宣布的碳中和目标将涵盖所有温室气体排放，而不仅仅是二氧化碳。根据清华大学的解振华所领导的气候变化与可持续发展研究院的模型分析以及亚洲协会政策研究院和气候分析公司（Climate Analytics）的一项独立研究，这将使其目标与《巴黎协定》设定的全球温控目标完全一致，尤其是如果短期内更深入的减排能够避免长期排放的积累。

理想的情况是，中国也会和拜登政府、欧盟以及其他 G7 经济体（现在也包括韩国）一道承诺在 2050 年前后达到这一目标。很少有政府像中国这样愿意开展有效和集中的长期规划。2049 年中华人民共和国成立 100 周年的庆祝活动为北京提供了一个合适的时间节点。

《巴黎协定》五周年纪念为习近平主席提供了进一步展现中国立场的绝佳机会，这有助于减轻国内对于碳中和目标的一些反弹，并同时为这项实质上雄心勃勃的决定带来第二波赞誉。至少，中国可以利用这个机会，按照习主席 9 月的宣布，将其长期低碳发展战略正式交存联合国气候变化框架公约。但如果中国不能展现出在这一期限之前再接再厉的真正意愿，国际社会可能会加深对中国的质疑。

短期目标

中国必须准备好在短期内完成更多的减排工作，包括在 2021 年联合国格拉斯哥气候大会（COP26）召开前提交新的国家自主贡献方案。虽然当选总统拜登将在上任第一天就重启回归《巴黎协定》的进程，但美国不太可能在夏天之前拿出 2030 年的目标。而一旦这些目标出台，它们将很快重建美国的气候信誉。拜登很有可能将奥巴马政府到 2025 年减排 26%-28%（在 2005 年的基础上）的承诺提升到 2030 年减排 38%-54%。

因此，中国最好密切关注这个时间表，而不是在 2020 年底之前简单而零星地更新自己的国家自主贡献目标。虽然中国外交团队中拘泥文本的代表会意识到《巴黎协定》原本规定的更新国家自主贡献方案的最后期限是 2020 年（这是在新冠疫情的影响和 COP26 的推迟之前），但现实情况是，国际社会只会对中国匆忙交出雄心不足的目标做出更严厉的批评。现在的情况清楚表明，国际社会不会接受中国只是重复习主席在 9 月的宣示——仅仅把中国将在 2030 年“左右”达峰的措辞改为 2030 年“之前”。各国期待中国能在 2025 年之前就实现这一里程碑，同时采取行动实现现有国家自主贡献方案中的其他三个可量化目标。

即便不考虑拜登政府提出国家自主贡献方案的时间可能给中国提供的灵活性空间，在 2021 年第一季度“十四五”规划的主要内容确定之前推迟提出新的 2030 年目标也符合中国的自身利益。从各方面来看，这很可能会有助于增强中国的碳强度和能效措施，以及涉及国内煤炭发展的相关行动。

但为了确保承诺的可信度，中国必须利用下一个五年规划——包括制定《应对气候变化专项规划》和《二氧化碳排放达峰行动方案》，以及《“十四五”能源发展规划》和《“十四五”电力发展规划》——承诺到 2025 年将二氧化碳排放上限控制在 100 亿吨，并将非二氧化碳排放控制在 20 亿吨。这将要求中国在 2025 年将煤电装机总量限制在 1150 吉瓦以内，并努力在 2040 年之前完全淘汰国内所有的煤电。这同时意味着，中国还将跨过一个具有象征意义的重要门槛，即在 2025 年底前将煤炭在能源消费总量中的比重降至 50% 以下。

“十四五”规划还允许中国将自主贡献方案的实现扩大到整个政府部门范围内，而不只局限于生态环境部的努力。换句话说，一份在“十四五”规划出台之后推出的国家自主贡献方案将更为有力，也将会得到更多的国内支持。这也意味着国家自主贡献方案将可以加强而非削弱习近平主席的碳中和愿景。

然而，中国碳中和愿景的实现在很大程度上将更直接地取决于中国当前应对新冠疫情采取的经济措施。2020年以来，中国批准建设了大量的燃煤电厂，这对于绿色经济复苏来说并不是一个好兆头。即使中国在电动汽车充电站和铁路升级等“新型基础设施”上进行了投资，但事实上中国当前正在开发建设的燃煤电站，其装机总量比美国剩余的运行煤电机组还要庞大。

“一带一路”倡议

第三个需要中国政府进行复杂重构的领域是“一带一路”倡议，特别是中国对世界各地大量高碳基础设施的支持。据估计，中国目前在世界各地参与建设了超过 100GW 的燃煤发电站，包括在东南亚、非洲甚至东欧国家。

虽然有人会反驳说，中国对煤炭的支持力度实际上远不及日本或韩国，但如果将外国直接投资与开发性融资、设备出口和人员输出一起考虑，情况就不是这样了。事实上，大多数估计认为，全球煤炭项目的资金至少有三分之二来自中国方面，而且随着日本在 7 月宣布不再为任何新的海外煤炭项目提供融资，这一份额只会越来越高。韩国国会也在寻求对本国的海外煤炭融资实施禁令，国有企业韩国电力公司 (Kepco) 已宣布将取消其菲律宾和南非的两个煤炭项目。

北京不应低估这一问题可能在未来几年对“一带一路”可能带来的负面影响。许多“一带一路”项目东道国的态度已经发生了变化。最近，著名的戈德曼环保奖 (Goldman Environmental Prize) 将其中一块奖牌颁发给了加纳的奇贝泽-埃塞克尔 (Chibeze Ezekiel)，以表彰他在基层反对中国融资的燃煤电厂的努力。这就是一个有力的佐证。而一旦有了更多、更容易获得的清洁能源资金来源，这种态度的转变只会进一步加快。

新当选的美国总统拜登在竞选活动中表示，希望大规模增加美国海外清洁能源投资。这可能会在外交上对中国形成压力。中国在对外能源投资上认真的实施清洁化的改革，将会拥有更多的主动权。

虽然最近由生态环境部支持的为“一带一路”项目建立环境分级分类机制的努力值得欢迎，但对外能源投资的低碳化需要更大的力度才能见到成效。最终，中国能实施的最有效的举措就是效仿日本和韩国，完全停止对煤炭的海外投资。北京方面固执的经济人士可能会发现这很难做到，尤其是在中国逐步缩减国内煤炭行业规模，并寻求将人力和金融资本重新部署到其他地方之际。但是，中国至少可以在很大程度上将近年来在国内实施的许多环保法律和法规适用在海外的项目上，迈出重要的第一步。

结语

习近平主席在 9 月联合国大会上的宣示，标志着围绕中国气候领导力的地缘政治格局进入了新时代。中国仅仅因为坐在了谈判桌前或者在美国缺席的情况下仍然坚持在谈判桌前而受到称赞

的那些日子已经一去不复返了。作为世界上最大的排放国，中国的气候决策将日益被放入到与美国以及其他国家同等的背景之下被评判。

我们拭目以待中国领导人对这种新的地缘政治模式的理解。中国在未来一段时间内就 2030 年国家自主贡献方案 and 如何落实碳中和愿景所做的决定将是最清晰的指标，中国准备围绕“一带一路”倡议进一步实施的改革也将是如此。即便在发展中国家的眼中，缓慢而有限的前进步伐都将不再适应这一新形势。

在中国国内，习近平主席为推动气候议题所做出的努力和成效有目共睹，但他是否能成为全球的气候领袖？这将是中国和习近平主席的一个关键的国际机遇。

这也是一个符合中国国家利益的历史机会：一个更加具有雄心的低碳目标，将能够提升中国的经济、改善中国的环境，并更有效加强中国的能源安全。