

# 全球绿色治理中的美国行为与中国选择

◇ 周亚敏

中国正处在经济崛起的起步阶段，温室气体和污染物排放达峰还需时日，中国国内积极推进生态文明建设，将绿色发展纳入“五位一体”总体布局，努力尽早实现经济增长与环境污染的脱钩。

从全球绿色治理角度而言，中国希望历史排放大国能够承担责任，通过技术支持和资金援助帮助新兴发展中国家减轻环境负担；同时，中国当前的总量排放水平又使自身处于不得不承担大国责任的地位。美国在全球绿色治理中有所为有所不为，但更多地体现为“不为”。中国的全球环境治理战略部署需要将美国的行为逻辑纳入考虑。对于美国积极推动的国际环境倡议，要明确其背后的利益诉求；对于美国置身事外的全球环境行动，要根据中国国家利益来决定参与的深度和广度。如何服务于中国经济崛起的总目标、保证经济收益与环境收益的可持续发展，这应当是中国参与全球绿色治理的最主要考虑，也是推进绿色“一带一路”建设的重点依据。

## 美国的行为逻辑

环境污染作为经济增长的副产品，并未给独占世界经济鳌头的美国国内带来诸多困扰。正是由于经济全球化催生的全球价值链“南灰北绿”的分布，使得发达国家能实现本国经济收益与全球环境责任的分离。美国试图将权力和责任分

离，一方面推卸在全球治理领域提供公共产品的责任，另一方面继续掌控权力分配意义上的领导权。美国实现了人均GDP和人均二氧化碳排放均为世界第一的完美结合，将经济权力与负外部性权力集于一身，从而赋予美国参与全球绿色治理的灵活性。即美国既可以参与也可以不参与，如果美国主导则能促成全球成功治理某一类环境问题，如果美国不参与则可以成功“拖后腿”。但脱离全球绿色治理舞台并不是美国的终极目标，其真正关切的是世界各国能否按照“美国意志”和“美式规则”来推进全球环境治理议题。换句话说，得到美国某些情况下的不参与或者退出，只是在运用权力敦促全球重塑规则，其核心诉求在于美国所承担的成本绝不能高于其他国家，而美国所得到的利益绝不能低于其他国家。

美国借助双边和多边贸易协定重塑全球环境治理规则的动向更应该重视。美国将国际多边环境协定中的条款选择性地纳入自身主导的贸易协定中，实际上是将经济权力转化为对全球性环境治理规则的区域性重塑，目的依然在于分离利益与责任。换句话说，纳入对美国有利的环境条款，剔除使美国负担成本的环境条款，而是否签署相应的国际环境协定则无足轻重。最为重要的是，美国脱离全球环境治理体系后进行的是一种区域性重塑或者“俱乐部式”重塑，往往是从美国的周边国家开始的，无论是《北美

自由贸易协定》首创嵌入环境条款的做法，还是在《美加墨自由贸易协定》中升级环境条款，均从周边区域着手试验。以《北美自由贸易协定》环境条款为版本拓展并外溢到后续签署的所有自由贸易协定的历程来看，《美加墨自由贸易协定》中的环境条款也会成为特朗普政府后续自由贸易协定的范本，其扩展的地理范围越广，对全球环境治理公平性原则的侵蚀就越大。

## 建设绿色“一带一路” 探索对外环境治理战略

尽管中国延续并坚持发展中国家定位，但中国的角色在众多国际领域面临着“被转换”的局面。以美国为首的发达国家始终将中国作为竞争性伙伴，要求中国在全球公共品领域承担更多责任。特别是在特朗普政府退出《巴黎协定》后，全球对中国所寄予的希望更甚于欧盟。毫无疑问，发展低碳技术和环境友好型产业是一个国家未来的竞争优势所在。但如果在全球环境治理中承担过多责任，形成为“道义”而不得不真“输血”的局面，则会延缓国家实力增长的速度。无论是在美国主导的全球环境治理议题中，还是美国试图重塑环境规则的制度设计中，中国必须要从自身的国家利益出发，以本土生态环境和国家经济竞争力为度量，来制定符合国际格局变化的对外环境战略。

从长远看，绿色“一带一路”

建设的目标在于构建符合长期国家利益的、更为公正的全球绿色治理秩序。但从现阶段来看，“一带一路”作为一个具有区域性质和多边性质双重属性的新型机制安排，需要分层次分步骤完成长远目标。在建设绿色“一带一路”的过程中，逐渐探索出与国家治理能力和发展阶段相适应的中国的全球环境战略。

第一，绿色“一带一路”的建设反映出中国开始逐步重视构建区域性对外环境战略。只有先形成区域性的环境治理规则与标准，才能谈及全球性的影响，正如一个大国首先是一个区域性大国，然后才能是一个全球性大国一样。王逸舟教授指出，“一带一路”品牌为各国所知，但它主要限于经济、文化、政治、安全、环保、教育等各方面的含义较弱，例如从对待生态环境而言，中国模式未必有很大吸引力。这事实上反映出构建“一带一路”的区域性环境治理认同任重而道远。

第二，绿色“一带一路”的建设首先要从绿色基础设施着手。设施联通是共建“一带一路”的优先方向，在建设中需要综合考虑适应气候变化、低碳节能、绿色规划等因素，实现大范围、高层次和高质量的互联互通目标，实现提升生态韧性与促进经济增长的双重收益。无论是建设中的还是规划中的基础设施，都须以联合国2030可持续发展目标为指引，务求能源的集约化利用和资源的循环化利用，逐步形成面向22世纪的、低碳集约型技术标准、生态保护经验在沿线地区的网络化普及，最终构建一个能够适应本地区生态与经济和谐发展的经济规范、环保规范和认知规范，逐

步改变“一带一路”沿线国家在全球绿色治理中的缺位、弱话语权、规则被动接受方的地位。

第三，绿色“一带一路”的深层次推进必然取决于绿色价值链的构建。只有通过经济一体化来促进环境一体化，才是最有效的区域性环境治理方案。如何通过经济转型实现可持续发展，确保经济增长与环境消耗脱钩，是未来沿线国家面临的重要课题。尤其是在面临中美经济脱钩的外部环境下，世界范围内有可能形成两个或若干个独立产业链共存。如何在以经济制裁为主要手段的新型“战争”中，发挥中国产业链的低成本优势所带来的竞争优势，以及如何借助“一带一路”国家持续摊薄产业链成本，关乎中国是否能够在未来的“经济战争”中持续扛压。绿色价值链代表了低碳、高值、清洁、领先的产业布局，涵盖大数据、互联网、人工智能、可再生能源等前沿技术。改革开放40年来，中国在商品市场领域和高科技领域的迅猛发展，冲击了美国赖以生存的、占据全球价值链高端地位以攫取丰厚利润的模式，促使美国发起了“闪电战”般的贸易战。但无论外部环境和国际关系结构发生何种变化，最终决定国际关系的依然是国内因素。中国需要借助“一带一路”所创造的广袤市场，继续摊薄产业链成本的同时，加强自身在区域中的终端消费市场地位，咬定绿色商品市场和高科技产业不放松。通过生产侧与消费侧在区域内的有效联动，出台政策保证绿色生产要素在区域内的自由流动，全面提升相关领域的绿色全要素生产率，为长期持续地应对

美国经济制裁提供基础。

第四，绿色“一带一路”建设从长期来看是为中国和沿线国家更有效参与全球环境治理储备力量。当前新兴市场和发展中国家对全球经济增长的贡献超过80%，但无论是在全球经济治理还是全球环境治理中，都没有获得相应的话语权和影响力。全球气候治理中对发达国家的义务和要求的逐渐弱化、双边或多边贸易协定中的不对称环境条款，以及国际环境协定的松散化，都显示出发展中国家在全球环境治理中的弱势地位。发达国家可以利用环境议题和环境标准钳制发展中国家的经济增长，但并未形成反向互动，即发展中国家无法利用环境议题对发达国家施压。在环境议题上的不对称的反制能力，事实上是南北经济实力、军事实力不对称的投射。作为南方国家，长期面临经济增长与环境污染的双重压力，不仅需要来自外部的资金和技术援助，更需要一个兼顾公平与效率的国际制度环境。只有通过以绿色基础设施构建的“硬件”，以及绿色价值链形成的“软件”，不断凝聚“一带一路”区域的共识和诉求，共同争取和创造适宜本地区经济增长的绿色治理规则，才能推动全球绿色治理朝着公平、公正的方向推进。

第五，未来中国构建全球绿色治理战略的依托将是“一带一路”，逐步实现从小区域到大区域的扩展。由于中日韩在较早期就参与并探索过跨境环境污染合作，应考虑优先开展东亚环境合作，探索既符合国家利益又符合区域利益的区域性环境规则，最终为全球层面的区域性规则博弈提供基础。（下转64页）

运输学院党总支,设委员7人,其中书记1人,副书记1人。成立董事会和监事会,董事会成员9人,其中董事长1人、副董事长2人;监事会成员3人,其中主席1人。组建行政领导班子,院长1人、副院长4人。建立内设机构,设党政办公室、党群工作部、教学管理工作部、财务后勤工作部、学生工作部、对外合作部等6个部门。

三是健全激励机制。明确交通运输学院的项目收益,包括学费、培训费、生产经营性收入等,作为经营性收入主要用于学院建设、股份分红和教师绩效奖励。

通过推动法人治理结构的改革和优化,实现了交通运输学院办学主体的实质性蝶变。

### 期待:国家层面的顶层设计

关于职业院校股份制混合所有制办学改革,经历了从2014年国务院《关于加快发展现代职业教育的决定》提出“探索发展”到2019年《国家职业教育改革实施方案》明确“鼓励发展”的历史过程,但国家层面的相关安排依然限于原则性的表述,均未就实施政策及落地

措施作出具体规定和要求。河北省虽然出台了《职业院校开展股份制混合所有制办学试点方案》,提出给予组合式政策支持,但受上位法规和政策的限制,在执行过程中仍然感到困难重重。从国家层面出台有关法规和政策,已是当务之急。为此,提出如下建议:

一是强化理论供给与支撑。引导教育界、产业界、学术界解放思想,更新观念,加强职业教育股份制混合所有制理论研究,从源头上解决理论供给不足的问题,为法律、政策、制度等顶层设计提供坚实的学理基础。

二是完善法律法规体系。建议在国家层面出台相关法律法规,在办学的法律地位、机制属性及管理体制等方面作出明确界定,为股份制混合所有制办学提供法理依据和切实保障。

三是加大政策支持力度。财政方面,明确地方财政对新建股份制混合所有制院校给予建设资金支持 and 一定过渡期内的运营补贴要求,并允许其按股权比例享受公办院校生均拨款政策。税收方面,落实社会力量举办教育的现行优惠政策,并出台支持股份制

混合所有制办学的税收优惠。金融方面,引导和支持金融机构创新服务模式,开发适合股份制混合所有制办学项目特点的多元融资品种。土地方面,允许其享受公办院校的用地政策,或制定更为灵活的政策措施等。同时大力改善和优化社会资本投入职业教育的政策环境。

四是扩大办学自主权。着眼于增强股份制混合所有制院校的办学活力,在专业课程设置、师资选聘、人员编制、绩效管理、薪酬发放、机构设置、招生及收费等方面,允许其拥有更大的自主权,并积极构建从中职、高职到应用技术类的本科、研究生的人才培养上升通道。

五是创新管理体制机制。股份制混合所有制院校实行党委领导下的董事会管理模式。公办院校党政领导干部可在其中兼任领导职务或进入董事会。对校企产权明确政策界限和操作流程,明确收益分配方式,以调动社会资本参与混合所有制办学的积极性。

作者分别为衡水职业技术学院党委书记、院长

(上接35页)以2030可持续发展目标为旗帜,以“一带一路”区域为依托,构建符合区域生态利益和经济利益的环境规则,才能最终改善以中国为代表的发展中国家在全球环境治理中的被动和弱势地位。明晰美国以国家利益为主线、以负外部性权力为谈判基础、以主导或重塑为策略的全球环境治理战略,有助于凝聚“一带一路”沿线国家共识,达成区域性环境规则,避免地缘政治对区域内环境规则的撕扯。

综上,中国在国际环境事务

中的角色,无论是“被转换”还是“主动转换”,都与中国作为世界第二大经济体、第一大能源消费国和二氧化碳排放大国的地位紧密相关。中国和大部分发展中国家都难以在全球环境治理中发挥“有为”作用,而试图通过自身示范感化发达国家履行国际义务的做法无疑收效甚微,成为国际环境规则的“接受者”只能是一种道德上的美谈,距离将环境规则转化为本区域的经济收益与生态收益“双丰收”目标仍十分遥远。自1992年里约“地球峰会”召开

以来,全球可持续发展目标获得了表面上的共识,但在实际谈判进程中南方国家一直处于不断向北方国家妥协的局面。如果任由这种趋势延续,全球环境规则势必演化成为南方国家实力增长的枷锁。中国应从国际谈判博弈的角度正向认知能源消费大国和温室气体排放大国的负外部性权力,促使全球环境规则朝着有利于增强中国和其他发展中国家综合国力的方向演化。

作者单位:中国社会科学院亚太与全球战略研究院