

# 全球绿色治理中的美国行为与中国的战略选择

周亚敏\*

**内容提要** 本文从近30年美国在全球环境治理议题上时而领导、时而游离的行为特征入手,认为全球环境治理当前面临的机制松散和约束力弱等问题,很大程度上是由历史污染大国美国的不作为所导致的。美国在全球环境议题上的行为逻辑存在两重性,即要么主导、要么重塑国际规则。只要是由美国发挥领导力主导的国际环境协定,都能取得成功。但就环境议题而言,大多数情况下美国都选择重塑国际规则,重塑方式包括选择性采纳政策工具、以退出为要挟要求改变规则、以“俱乐部”模式发展“美式条款”等。中国需借助绿色“一带一路”建设深耕周边,以环境命运共同体为导向,将环境合作与经济合作并行不悖、共同推进,以绿色基础设施和绿色价值链为主攻方向,为中国乃至区域的可持续发展提供动力。

**关键词** 全球环境治理; 多边环境协定; 环境条款; 环境命运共同体

**JEL分类号** F18, Q56

## 一、引言

对具有地区乃至全球影响力的大国而言,对内环境治理与对外环境治理在逻辑上并不完全重合。对内环境治理通常需要兼顾国内经济增长,对外环境治理则需要考虑国家发展空间和国家竞争力。迄今为止,学术界对大国全球环境战略的研究结论存在分歧:发达国家的学者普遍认为,大国对外环境治理应服务于本国的经济增长和实力强化,倾向于以规则外溢和趋同为最终目标,而多

\* 周亚敏:中国社会科学院亚太与全球战略研究院 北京市东城区张自忠路3号 100007 电子邮箱:zhouym@cass.org.cn。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“借助‘一带一路’构建中国的全球环境治理战略研究”(17CGJ005)。文责自负。

数发展中国家的学者则认为，大国对外环境治理应致力于提供全球环境公共产品，切实解决跨界环境问题，落实联合国 2030 可持续发展目标。前者将环境问题界定为负外部性并简单采用外部成本内部化原则规制他国，后者则将历史责任纳入考虑，坚持共同但有区别责任原则应对全球环境恶化。

美国自 20 世纪 90 年代以来的全球环境治理策略，体现了一个具备绝对经济实力和军事实力的全球性大国在全球环境治理中的双重逻辑。这种双重性不仅体现在其选择性地主导某些国际环境协定和选择性地拒绝或者退出一些国际环境协定，还体现在，美国拒绝签署的某些国际环境协定的实质性内容，又改头换面地出现在美国主导的双边乃至多边贸易协定中。换句话说，美国在全球环境治理中的行为特征体现为“主导”和“重塑”，“主导”表现为美国可以根据自身利益来引领某项国际环境协定，“重塑”表现为美国根据自身战略需要以退出为要挟或以“另起炉灶”为平台，引导国际环境规则朝着有利自身的方向倾斜。

## 二、美国主导的国际环境协定

正如 Paul G. Harris (2000) 所言：“美国的经济体量如此之大、外交影响如此之广、对环境问题的影响如此之深远，因此美国必将成为应对环境变化的国际方案的一部分”。但是 Clark (2001) 指出，只有与美国的切身利益相关时，美国才会在全球环境议题上发挥领导力角色。迄今为止最为成功的国际环境协定——《蒙特利尔议定书》就是在美国的主导下签订并落实的，并且是在向来以反环境政策主张为特点的美国共和党里根政府执政时期签署的。《蒙特利尔议定书》全名为《蒙特利尔破坏臭氧层物质管制议定书》(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)，是联合国为了避免工业产品中的氟氯碳化物 (CFCs) 对地球臭氧层继续造成恶化及损害，承续 1985 年《保护臭氧层维也纳公约》的大原则，于 1987 年 9 月 16 日邀请所属 26 个会员国在加拿大蒙特利尔所签署的环境保护公约。该公约自 1989 年 1 月 1 日起生效。

各类文献认为《蒙特利尔议定书》成功的原因主要集中在以下六个方面：  
(1) 对臭氧消耗的科学认知；(2) 决策者面临的公众压力；(3) 技术进步；(4) 美

国扮演领导者角色；(5) 认知共同体 (Epistemic Community)；(6) 国际机构的作用（主要是指联合国环境规划署，UNEP）。毫无疑问，科学知识、专家意见、公众关切、谈判程序乃至技术进步都对《蒙特利尔议定书》的成功做出了贡献，但关键因素在于美国认为达成一项国际臭氧协定，一方面可以为美国研发出的 CFCs 替代品在全球范围内开辟新市场铺平道路并形成垄断优势，另一方面可以削弱同时期的欧共体化工企业，从而使美国获得臭氧治理领域的制高点。在达成臭氧协定的历次谈判中，美国与欧共体进行了数轮博弈，甚至不惜动用单边贸易制裁措施来逼迫欧共体达成协议（罗立昱，2012）。

美国引领《蒙特利尔议定书》的基础和动力在于其率先在国内采取行动控制 CFCs 排放。根据 UNEP（1987）的报告，美国早在 1978 年就单方面禁止 CFCs 气雾剂用途，1983 年与北极国家一同号召就 CFC-11 和 CFC-12 颁布国际禁令，1987 年要求将 CFCs 和哈龙的产量冻结在 1986 年水平，并采取步骤逐渐使之退出。美国国内率先规制臭氧层消耗物质的行动催生了相应的技术进步。美国杜邦公司作为当时世界上最大的 CFCs 生产商，其领导层在意识到臭氧层消耗的科学认知日益强化的背景下，生产“臭氧友好型”替代制冷剂将有利可图，因而改变立场迅速接受并支持对 CFCs 采取国际规制。杜邦公司在 1986 年宣布五年内将研发出合适的替代品，并在两年后建立起最大的替代品生产基地，成功实现了在 20 世纪结束前完全淘汰 CFCs 的目标。美国生产替代物的技术进步降低了国内规制成本，同时又因国际市场份额驱动而青睐更加严格的全球规制。因此，一个成功的国际环境协定来自于污染大国的国家利益权衡，规制路径表现为：国内公众对于负面生态效应的深入认知给政府带来压力，预期的规制政策促使工业企业改进技术从而为更严格的环境规制做好准备，国内规制成本下降所带来的预期利润驱动相应规制标准外溢至全球。

《蒙特利尔议定书》成功的最大启示在于，全球环境治理的国际合作是能够实现的，但必须要有一个主导者。这个主导者既是“公共恶品”的最大提供者，因为没有它的参与，全球有效减污将无从谈起；同时又是“公共善品”的最大受益方，这种收益不仅来自于本土环境改善收益，更重要的是来自于全球规制所带来的新市场和垄断利益。从这个角度来看美国的全球环境治理决策，

有助于将党派之分与“绿色投票”相剥离。一般认为，美国民主党派要比共和党更可能支持环境立法。但戏剧性的事实是，共和党派总统里根在其政治演说中虽然只字未提全球环境议题，一度主张“优先发展、优先经济增长”并反对环境优先，但其任期内却签署了《蒙特利尔议定书》并获得了参议院三分之二以上投票支持。民主党派总统克林顿在电视演说中提及全球环境议题最多，并与参议院议员 Al Gore(戈尔)合写《以人优先》(Putting People First)，以“环保总统”形象示人，但其任期内签署的《京都议定书》并没有得到参议院支持，仅仅作为一个行政法案出台，为小布什政府的轻易退出埋下伏笔。

### 三、美国力求重塑的全球环境议题及方式

#### (一) 美国选择性采纳政策工具解决全球环境治理争议

治理环境问题的本质是解决其外部性问题，一般采用的原则是外部成本内部化，即污染者付费原则。美国在处理国内环境问题时积极推行污染者付费原则，最为成功的案例是美国的二氧化硫交易项目。根据《1990年清洁空气法修正案》，美国政府对全国发电企业设定了二氧化硫排放上限，允许企业对超过限额排放的部分进行交易，企业因而可以基于市场价格信号减排二氧化硫。Robert (1998) 指出早在 1995 年，美国二氧化硫交易系统就以显著降低全美范围内的二氧化硫排放水平而被认为相当成功。Eizenstat (1998) 认为由于美国二氧化硫排放交易系统成功地以一半的成本实现了减排二氧化硫的目标，因此被认为在环境治理和成本效率两个方面均具有示范意义。

通过外部成本内部化原则推演出的排放交易政策在美国国内取得了成功，并不意味着美国支持将其拓展到全球范围。1997—2001 年是联合国气候谈判京都弹性机制的形成阶段，京都议程最初所设想的市场机制，是由拥有配额限制的发达国家通过联合履约 (JI) 或 CDM 形式向发展中国家提供补偿的，是纳入历史责任后对外部成本内部化原则的全球范式探索。但随着美国和加拿大相继退出《京都议定书》，以污染者付费原则解决全球变暖的方案宣告失败。虽然美国认识到外部成本内部化是解决环境问题的唯一正确途径，但鉴于内外有别，二氧化硫排放所导致的酸雨影响体现在美国国内并引发公众关注，必须

得到解决；而温室气体排放所导致的气候变化成本由全球分摊且影响主要由穷国承担（海平面上升、海水倒灌等），因此并不在美国全球治理事务的优先议程上。

类似的对政策工具进行选择性的案例还包括但不仅限于，如美国接受臭氧层谈判中的多边融资机制，但反对联合国气候多边框架下的相似融资机制，坚持认为适应气候变化的主要资金应来源于私人捐赠，也就意味着绿色气候基金的筹资机制完全异于《蒙特利尔议定书》的多边基金，前者以私营部门为主导，后者以国家为中心推进，大大减轻了发达国家的出资义务。

## （二）美国以退出为要挟，意欲重塑全球气候治理规则

在全球气候治理议程中，美国有两次“冒天下之大不韪”的行动，分别是 2001 年小布什政府退出《京都议定书》和 2017 年特朗普政府退出《巴黎协定》。国际社会普遍认为美国是要逃避应对气候变化的历史责任。美国官方通常把《京都议定书》对美国经济发展的损害作为首要说辞，同时也是美国一直拒绝重新加入京都进程的主要辩词。随后，布什于 2002 年宣布实施美国环境质量委员会提交的“新环境方案”，大幅削减三种大气污染物的“晴空倡议”（Clear Skies Initiative）和全球温室气体减排替代方案。虽然“晴空倡议”并不涉及国际协议，但其发挥了引出另一套全球减排的美国方案的作用，即减排目标要与经济规模挂钩，实现相对量减排而非绝对量减排。如果我们观察 2001 年以后的国际气候谈判进程，就会发现美国以提供替代方案的途径成功重塑了国际气候治理规则。

为了督促美国重新进入减排“朋友圈”，履行“共同但有区别的责任”，2007 年的巴黎气候大会设立“双轨制”，即迁就美国对其进行特殊照顾，除美国外的其他发达国家履行《京都议定书》规定的减排任务，美国则参加“长效合作行动”（LCA）的减排。随后 2009 年哥本哈根气候大会并未能按“巴厘路线图”的设计完成谈判。2012 年多哈气候大会上“双轨制”寿终正寝，《京都议定书》也名存实亡。潘家华（2018）指出，美国不断加强 LCA 的权力并削弱《京都议定书》的空间，一方面弱化了发达国家的减排责任，另一方面加强

了发展中国家的减排义务，最终实现了“双轨并一轨”，即发达国家和发展中国家都在一个机制下减排。谢伏瞻（2018）认为2015年的《巴黎协定》强调不分南北、法律表述一致的“国家自主决定的贡献”，通过贡献值差异可以看出国家间自我定位差异。

2017年特朗普政府再次退出《巴黎协定》则意味着，美国既不能接受“自上而下”模式的《京都议定书》，也无法接受各国迁就美国而创新形成的“自下而上”模式的《巴黎协定》。温尧（2019）认为在合适的时机窗口凭借有力的借口，再加上退出《巴黎协定》的变更成本和机会成本都不高，因此特朗普政府较为容易地选择直接从该协定退出。美国是目前全球最大的累积碳排放第一大国，世界各国之所以迁就美国一再修改全球气候治理规则，根本原因在于缺了美国的全球气候治理将十分困难。特朗普明确提出要重开谈判修改《巴黎协定》直至美国满意，或者另行缔结“对美国公平”的气候条约，都指向了继续重塑全球气候治理规则的意图。特朗普说：“《巴黎协定》允许中国新建数百座煤电站，允许印度煤炭生产加倍，而美国却不行”。反映出美国认为既然在战略层面以应对气候变化为借口并未能成功钳制新兴大国的崛起，那就要避免跌入作茧自缚的局面。

国际气候治理框架呈现出向以美国为首的发达国家利益倾斜的趋势。回顾1992年联合国环境与发展大会召开时，中国、巴西和印度等新兴经济体国家在全球气候治理的重要日程、基本原则和治理机制的制定过程中曾发挥举足轻重的作用，不仅使北方国家接受了基于公平公正的历史责任补偿理念，而且也接受了转移支付和技术共享的制度安排。反观25年后美国及西方国家对“共同但有区别责任”原则的侵蚀、全球气候治理进程中南方国家内部的不断分化，以及新兴经济体因发展要务所需的排放体量而被抹黑为“不负责任方”的国际认同，都反映出全球气候治理规则在悄然中被重塑（Hurrell and Sengupta, 2012）。美国自始至终都未做出过实质性妥协，并且一直在挑战“共区”原则的法律基础，以“游离”和“退出”的方式，迫使其他国家逐渐妥协，成功重塑了全球气候治理领域的格局和规则。

### （三）美国尝试以“小多边合作”重塑全球环境规则

美国重塑全球环境治理规则的另一种途径是迂回地在“小多边”框架下选择性纳入美国并未批准的国际环境公约的条款，有些标准甚至高于公约本身。最具代表性的是《联合国海洋法》和《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity, CBD)。《联合国海洋法公约》是保护海洋和生物资源的重要法律，卡特政府支持该法案，但里根政府表示反对，虽然克林顿政府签署了该法案，但并未获得国会批准，美国依然是 26 个非正式缔约方中的一员。

布什政府是唯一一个作为 1992 年里约地球峰会缔约方，但拒绝签署《生物多样性公约》的政府，美国一直没有加入已经由近 200 个国家签署的《生物多样性公约》。从国内层面而言，是生物技术行业给美国政府施加了极大压力。地球峰会召开前夕，布什政府收到了医药制造协会、生物技术公司协会和工业生物技术协会的联合游说，反对签署 CBD，反对理由是：美国经济社会的一个基本要素是私人产权，如果签署 CBD，则将违背美国宪法精神，置美国公民和企业处于私人产权受损境地 (Sussman, 2004)。但 Elliot (1998) 指出，真实原因在于签署 CBD 意味着将严格限制生物技术行业。克林顿上任后第一年签署了《生物多样性公约》，然而，美国国会从未针对该公约举行过投票，因为共和党参议员告知参议院，他们会持续反对该公约，投票环节被推迟。戈尔副总统成功改善了生物技术行业的抵制（寻求“知识产权保护”和“公司利益保护”），但 34 名共和党议员阻止批准程序。1994 年参议院的权力被转移到共和党人手中，在共和党人占据大多数的情况下，CBD 的批准生效更是无从谈起。

但恰恰是在 1994 年，美国开世界之先河首次在贸易协定中嵌入环境条款，即《北美自由贸易协定》的附属协议《北美环境合作协定》。2002 年美国通过的《贸易政策法案》(Trade Policy Act) 要求所有贸易协定必须包含环境条款才能获得国会批准。2007 年的《两党贸易法案》为环境条款赋予法律约束力，环境问题与贸易问题适用于同样的法律条款和争端解决机制，即环境条款带上“牙齿”。2009 年签署的《美国 - 秘鲁贸易伙伴关系协定》则纳入了生物多样性条款 (条款 18.1)，几乎复制了美国未批准的 CBD 的内容；同时强调对符

合美国利益的“生物多样性保护和可持续利用”，但对符合秘鲁利益的“本土知识保护”设置额外条件，强调“高质量专利验证”并“公平分享收益”。换句话说，美国不签署国际环境公约，并不影响美国将其“为我所用”。通过关联合自由贸易协定和多边环境协定，美国逐渐形成了有利于美国利益和国际环境话语权的条款范式与环境标准，在后续诸多自由贸易协定中予以推广。为了进入美国市场，缔约国不得不根据美国的要求事先调整国内环境政策及法律。

随着时间的推移，美国“小多边”形式以自由贸易协定为载体打造美版环境规则的内容也愈加丰富。周亚敏（2019）经过考察协定文本发现，2018年达成的《美加墨贸易协定》是对《北美自由贸易协定》的改进和升级，第24章“环境”章节的内容多达32条，篇幅长达30多页，“海洋环境”、“生物多样性”等内容赫然在列，甚至将“基因资源”（Genetic Resources）纳入规制范畴，“缔约方可以在事先告知、相互同意收益分配前提下获取另一方的基因资源”（条款24.26第4条）。与《生物多样性公约》规定的“发达国家以赠送或转让的方式向发展中国家提供新的补充资金，以补偿它们为保护生物资源而日益增加的费用，应以更实惠的方式向发展中国家转让技术，从而为保护世界上的生物资源提供便利”这一精神相去甚远。美国利用贸易协定缔约国对美国市场的不对称依赖，嵌入自身并未签署批准的国际环境公约相关内容，为自身逃避承担责任但同时获取收益进行布局，事实上是对基于多方共识的全球环境治理准则的侵蚀，使其朝着对美国有利的方向重塑。

#### 四、中国在全球绿色治理中的战略选择

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，中国国内也在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。从全球环境治理角度而言，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方式，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。美国在全球环境治理中遵循的双重逻辑，使其有所为有所不为，但更多地体现为“不为”。2019年8月巴西亚马孙雨林持续燃烧



二十余天，8月26日七国集团领导人同意投入2000万欧元帮助亚马孙雨林灭火，但特朗普缺席当天环境会议。中国全球环境治理的战略部署需要将美国双重策略纳入考虑。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、保证经济发展的可持续性，这应当是中国参与全球环境治理的最主要考虑，也是推进绿色“一带一路”建设的重点依据。

### （一）美国双重逻辑塑造的外部条件

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。正如高程（2019）所指出，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，赋予其参与全球环境治理的灵活性，即美国既可以参与，也可以不参与，美国主导则能促成全球成功治理某一环境问题，美国不参与则可以成功“拖后腿”。但美国不参与全球环境治理并不是其最终目标，美国真正的关切点在于是否能够按照“美国意志”和“美式规则”来推进全球环境治理议题。换句话说，美国某些情况下的不参与或者退出，只是在运用其综合实力敦促全球重塑规则。主导与重塑的双重逻辑背后，其核心诉求在于既然全球环境污染给各国都造成了困扰，需要全球合作解决，那么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。美国并不担心全球环境问题恶化所带来的负面影响，因为美国产业链处于全球价值链高端的地位，美国本土生态环境的承载力，美国能源独立的实现，以及美国经济权力所保障的适应环境突变的能力，都远远高于其他国家。

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值得重视。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，至于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，往往是从美国周边的国家开始的，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，都是从周边区域着手试验的。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。

美国在全球环境治理上要么主导、要么重塑的双重逻辑，构成了中国制定全球环境治理战略的外部条件。唐世平（2019）指出：“对于一个大国，特别是新兴大国而言，如何与既有的国际秩序相处，如何在国际秩序的变迁中扮演恰当角色，是一个极具挑战性的问题。”在涉及全球环境治理决策时，这一判断依然适用。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。对于发达国家的要求，中国做出让步或者回应的前提是，必须要与国际治理架构中的权益相匹配；对于发展中国家的资金诉求，中国也不应一味满足而需要有条件给予。

## （二）绿色“一带一路”建设的目标与步骤

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（2019）指出，“一带一路”品牌为各国所知，但它主要限于经济，而文化、政治、安全、环保、教育等各方面的含义较弱，例如对待生态环境治理，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。李向阳（2017）指出，中国提出的人类命运共同体理念为全球治理的改革指明了方向，合作与共赢是这一理念的核心，责任与利益共担是这一理念的基本原则，包容与可持续发展是这一理念的目标。“一带一路”沿线国家未来快速经济增长可能引发的温室气体排放增长，作为一种全球负外部性，从谈判角度而言有助于凝聚各方共识，共同向历史排放大国施压以促使其履行出资义务和技术转让。

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的。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，都没有获得相应的话语权和影响力。全球气候治理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，才能打破美国要么“主导”、要么“重塑”的全球环境治理策略所造成的被动局面，推动全球绿色治理朝着公

平、公正的方向推进。

第五，未来中国构建全球环境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。朱磊和陈迎（2019）指出，将“一带一路”倡议与2030可持续发展目标对接，有助于将“一带一路”推向世界并获得广泛认同，途径包括理念对接、领域对接和机制对接。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，距离将环境规制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。同一把尺子，对规则制定者而言是利剑，对规则接受者而言是“紧箍咒”，成为美国参与全球环境治理的出发点。如前文所述，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。

## 五、结语

美国强大的综合实力赋予其在全球环境事务中的特殊地位。如果对每一个国际环境协定的美国行动进行观察，将会得出差异化的结论。但如果将美国的国家利益纳入研究视野，我们可以清晰地看出，无论是主导，还是以退出为

借口或另起炉灶式的重塑，都紧密围绕着美国本土生态利益与国家经济竞争力。美国在全球环境治理中的双重逻辑，塑造了其他国家面临的外部条件，即任何国家在制定全球环境战略时必须仔细思量美国行为可能造成的结果。中国在当前经济崛起的重要阶段，不宜过多承担全球环境公共品责任以免背负沉重包袱，同时也要巧妙借助绿色“一带一路”建设，持续发力中国具备优势的绿色商品和高新技术，借助“一带一路”广袤市场摊薄产业链成本、增强竞争力的同时，也要努力把握代表未来发展方向的新型优势。在这个过程中，形成凝聚各方共识的、能够实现共同繁荣的、以人类命运共同体为目标的区域性环境规则，有效对抗发达国家侵蚀全球环境治理公平原则的做法。

值得借鉴的经验在于，环境共同体的实现，需要遵循从周边到全球的路径。美国借助不对称经济依赖关系重塑环境规则的做法，也是从周边的北美和南美国家开始的。中国依据“共商共建共享”原则推行的绿色“一带一路”建设，也需要从深耕周边做起。中日韩自由贸易区、中国－东盟自由贸易区、以及中国－中东欧国家合作等制度安排，都无疑为中国探索区域性乃至全球性环境治理战略提供了试验田。将环境合作与经济合作并行不悖共同推进，以绿色基础设施和绿色价值链为主攻方向，为中国经济崛起提供可持续力量。

## 参考文献

高程：“中美竞争与‘一带一路’阶段属性和目标”，《世界经济与政治》2019年第4期。

李向阳：“人类命运共同体理念指引全球治理改革方向”，《人民日报》2017年3月8日。

罗立昱：“保护臭氧层谈判中的美欧博弈”，《中国环境管理干部学院学报》2012年第3期。

潘家华：《气候变化经济学》，中国社会科学出版社2018年。

唐世平：“国际秩序变迁与中国的选项”，《中国社会科学》2019年第3期。

王逸舟：“从‘经济大国’到‘仁智大国’”，《中央社会主义学院学报》2019年第4期。

温尧：“退出的政治：美国制度收缩的逻辑”，《当代亚太》2019年第1期。

谢伏瞻:《气候变化绿皮书——聚首卡托维兹》,社会科学文献出版社2018年。

周亚敏:“全球价值链中的绿色治理——南北国家的地位调整与关系重塑”,《外交评论》2019年第1期。

朱磊、陈迎:“‘一带一路’倡议对接2030可持续发展议程——内涵、目标与路径”,《世界经济与政治》2019年第4期。

Benedick, R.E., 1991, *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Clark, W. C., 2001, America's National Interests in Promoting Transition to Sustainability: Issues for the New U.S. Administration. *Environment*, 43:19-27.

Elliot, 1998, *The Global Politics of the Environment*, New York: New York University Press.

Eizenstat, S., 1998, Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington DC, 11 Feb, <https://www.state.gov/>.

Harris, P. G., ed., 2000, *Climate Change and American Foreign Policy*, St. Martin's Press.

Hurrell, A. and S., Sengupta, 2012, Emerging Powers, North-South Relations and Global Climate Politics, *International Affairs*, 88(3):463-484.

Parson, E. A., 2003, *Protecting the Ozone Layer: Science and Strategy*, Oxford: Oxford University Press.

Sussman, G., 2004, The USA and Global Environmental Policy: Domestic Constraints on Effective Leadership. *International Political Science Review*, 25(4): 349-369.

Stavins, R., 1998, What Can We Learn from the Grand Policy Experiment? Lessons from SO<sub>2</sub> Allowance Trading. *Journal of Economic Perspectives*, 12(3):69-88.

UNEP, Vienna Group, 1987, Report of the Ad Hoc Working Group on the Work of Its Third Session, UNEP/WG/172/2.

(责任编辑:原宏)

economic organization form, has experienced a process of development from scratch, from small to large scale, and from light to heavy role. The development of this practice benefits from the continuous emancipation of the guiding ideology from the Communist Party of China. The relevant policies have experienced the evolution of exploring various forms of public ownership, actively developing the mixed ownership economy, promoting the reform of the mixed ownership of state-owned enterprises, and finally defining the mixed ownership economy as an important form of realization of the basic economic system. The reason why the reform practice and supporting policies will evolve is that compared with the pure public and private enterprises, the mixed ownership enterprises show stronger vitality and higher efficiency, which is more conducive to the improvement of resource allocation efficiency. In order to promote the mixed ownership reform of state-owned enterprises, we should combine the classified reform of state-owned enterprises, follow the market rules, promote the two-way integration of state-owned and non-state-owned capital, equally protect the legitimate rights and interests of different property rights, and explore a new corporate governance mode.

**Key words:** Mixed Ownership Economy, Reform of State-owned Enterprises, Property Rights

**JEL:** P31

### **American Behaviour in Global Green Governance and China's Strategic Choice**

ZHOU Yamin (National Institute of International Strategy, CASS, 100007)

**Abstract:** Based on the behavioural characteristics of the United States in the past 30 years on the global environmental governance issues, we believe that the current loose and weak binding mechanisms of global environmental governance are largely due to the historical pollution powers of the United States' inaction. The behavioural logic of the United States on global environmental issues has a duality, that is, it either dominates or reshapes international rules. As long as the United States plays a leadership, the international environmental agreement can succeed. However, the way the United States reshapes environmental rules includes the selective adoption of policy instruments, the withdrawal to change rules, and the development of "American terms" in a "club" model. China needs to take advantage of the green "Belt and Road" construction to deeply unite the surrounding areas,



to take the environmental community with a shared future as the guide, to promote environmental cooperation and economic cooperation in parallel, to build green infrastructure and green value chain as the main direction, and finally to provide drive source for China's and surrounding areas' sustainable development.

**Key words:** Global Green Governance, Multilateral Environmental Agreements, Environmental Provisions, Environmental Community with a Shared Future

**JEL:** F18, Q56

### Promoting the Adjustment of Science and Technology Tax System of High Quality Innovation

DU Li (Fudan University, 200433)

YAO Yao (Fudan University, 200433)

LIANG Qingrui (Fudan University, 200433)

**Abstract:** In order to deal with the abuse of tax preference and artificial profit transfer caused by harmful international tax competition, the fifth action plan of BEPS proposes to provide tax preference by nexus approach for the intellectual property income of taxpayers who carry out independent research and development activities. This paper analyzes the new requirements of the nexus approach and surveys the relevant tax systems of typical countries such as the Netherlands, the United States and Germany before and after the release of the plan. In order to promote high-quality innovation and effectively protect the tax base of our country, we should give more preferential tax rate to the high-tech enterprises that develop independently, and implement the pre tax deduction system of royalties by the nexus approach.

**Key words:** High Quality Innovation, Research and Development, Patent Box, BEPS, Nexus Approach

**JEL:** F38, H25