

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.01.004

于宏源 “特朗普政府气候政策的调整及影响”,《太平洋学报》2018 年第 1 期,第 25-33 页。

YU Hongyuan, “The Adjustment of Trump Government’s Climate Policy and Its Implications”, *Pacific Journal*, Vol.26, No.1, 2018, pp.25-33.

特朗普政府气候政策的调整及影响

于宏源¹

(1. 上海国际问题研究院, 上海 200233)

摘要: 特朗普上台后宣布退出《巴黎协定》,给全球气候治理进程造成了重大打击。历史上,美国的气候政策呈现出较大的不稳定性,特朗普的上台更是扭转了奥巴马政府对于气候变化问题的积极政策,从废止清洁能源计划、退出《巴黎协定》和回归传统能源政策三个方面导致美国气候政策的全面倒退,再一次反映出美国气候政策的“周期性”和“易变性”。我们有必要对特朗普政府退出决定背后的政治经济因素进行系统性解读。本文从政治、经济、社会等三个不同层面和发展趋势综合考量特朗普政府气候决策调整的动因。同时从国内气候治理、《巴黎协定》走向和全球气候格局等几个方面来理顺其政策影响的延展逻辑。本文提出在现有的美国政策环境下,中方可以加强同美在传统能源、基础设施投资、能源市场和全球天然气市场、绿色金融、气候融资等方面的合作,维护中美气候合作,积极寻求全球气候制度性权力,维护和提升中国在气候领域的利益和诉求。

关键词: 全球治理 《巴黎协定》; 气候政策

中图分类号: D73/77

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2018)01-0025-09

唐纳德·特朗普(Donald Trump)于2017年初就任美国总统以后,发布并实施了一系列重大举措,旨在全面调整奥巴马时期的政策方向并逐一兑现其竞选承诺。在能源与气候领域,特朗普政府也动作不断,2017年6月1日,美国总统特朗普宣布美国将退出《巴黎协定》,声称该协议是对美国的不公平待遇,对于美国经济形势和就业率而言将带来诸多负面影响。特朗普的退出声明引发国际舆论哗然。美国特朗普政府编织了一张“以《美国优先能源计划》为核

心,以总统行政命令和备忘录为重要支撑,具体包括能源部(Department of Energy,简称DOE)、内政部(Department of the Interior,简称DOI)和环境保护署(Environmental Protection Agency,简称EPA)相关法规、政策、规章和指导”的政策网。特朗普对美国能源和气候变化政策的一系列调整给全球气候治理带来深远影响。

具体而言,特朗普采取了以复兴化石能源与核能为核心的国内能源产业政策、以加强能源独立、鼓励能源出口为核心的国际能源贸易政策、

收稿日期: 2017-09-12; 修订日期: 2017-11-25。

基金项目: 本文是国家自然科学基金应急管理项目“美国新一届政府决定退出《巴黎协定》的主要动因分析与识别”(71741009); “中国清洁发展机制基金赠款项目“气候变化谈判领域内的非政府组织问题研究”(2014093)的阶段性成果。

作者简介: 于宏源(1974—),男,山东烟台人,上海国际问题研究院比较政治和公共政策研究所所长,研究员,主要研究方向: 全球治理、资源政治、环境外交。

以削减降低支持力度为核心的新能源开发政策、以革除减排约束为核心的气候政策,等等。作为全球第一大经济体和第二大排放国,美国对全球气候治理的进程有着至关重要的影响。一方面,美国的低碳转型是否成功关系到任何国际气候协定和全球低碳发展的实际效果。另一方面,美国的消极态度也可能引发其他国家的动摇,从而造成更大的破坏性影响。虽然特朗普个人的认知和人格方面的独特性可能使其内外政策呈现出一定的非理性特征,但历史经验表明,受到外交战略、国内政治、产业利益集团、智库、民意等因素的影响,尽管特朗普以经济因素和气候变化怀疑论作为美国退出《巴黎协定》的说辞,但要全面理解其退出决定,仍需综合美国外交、政治体制、政党政治、民意基础等多个角度加以梳理。因此,本文从特朗普上台前后美国气候能源政策对比、特朗普政府气候政策调整动因及其影响等三个方面进行分析,分析美国政府气候变化的“周期性”和“易变性”特点,提出系统性解读特朗普政府气候政策的重要性。

一、特朗普上台前后美国气候能源政策对比

纵观历史经验,美国政府对气候变化的相关政策总是出现反复,体现出很强的“周期性”和“易变性”。早在20世纪60年代,美国总统约翰·肯尼迪(John F. Kennedy)就曾号召美国政府加强气候预测和控制方面的研究,并展开国际合作。当然,气候问题真正受到重视是在冷战之后,此时,美国的国家安全战略才将环境事务提升到国家安全利益的高度。乔治·布什(George Herbert Walker Bush)政府曾积极推动1992年首次联合国环发大会,推动通过了《联合国气候变化框架公约》。1997年,美国国务院发表了《环境外交报告》,比尔·克林顿(William Jefferson Clinton)政府于次年签署了《京都议定书》。与克林顿政府相反,乔治·W·布什(小布什)(George Walker Bush)政府在环境问题方面总体上较为保守。2001年,出于内政和利益

集团的需要,小布什政府退出了《京都议定书》。虽然2005年的“卡特里娜”飓风重新推动美国国内政治重视全球气候问题,美国也在2008年的八国峰会上同意到2050年温室气体减排50%的目标,但总体上,小布什执政期间的消极气候外交政策对多边气候制度造成了很大的破坏。2009年,奥巴马(Barack Obama)领导的民主党上台执政,奥巴马明确表示接受全球变暖的科学事实,并准备在此基础上制定一系列低碳和环保政策。显然,由于民主党在2010年的国会选举中失利,党派争斗结束了其在全球气候治理中的作为。奥巴马依旧能够利用美国行政体系强大和自主灵活的特点,推动《巴黎协定》的达成。

尽管如此,奥巴马政府时期的积极态势又被特朗普政府打破。特朗普对人类活动加剧气候变化这一事实基本持否认态度,而特朗普在能源领域的政见更是可谓“非主流”,在全球大力扶持清洁能源开发积极推进能源结构转型的潮流中,特朗普逆流而上,其主张包括:振兴煤炭行业、鼓励传统油气企业生产、减少对可再生能源的投入等。自特朗普2017年1月上任以来,美国国内外的能源气候政策发生了巨大转变,特朗普在改革内容和力度上的一意孤行引发了美国国内与国际社会舆论的一片哗然。特朗普在气候政策方面的行动主要包括:命令美国环保署审查清洁电力计划(Clean Power Plan)^①并在必要时撤销该计划;宣布美国退出《巴黎协定》。特朗普在能源政策方面的行动主要包括:大幅削减能源与气候相关机构的研究经费;签署行政命令重启基石(Keystone XL)输油管道的建设;为核能产业增加投入;增加美国煤炭出口等。

第一 特朗普政府以废止清洁电力计划为

^① 2015年8月,奥巴马宣布了清洁电力计划(Clean Power Plan),该计划的执行单位为美国环境保护署,旨在设定减排目标、减少发电厂的温室气体排放,贡献全球气候行动。奥巴马清洁电力计划自出台以来一直饱受争议,受到超过20个能源依赖度较高的州的反对,这些州联合相关企业代表将美国环保署告上法庭,要求法院对该计划的减排要求是否超出了宪法权力范围进行裁决。其中,特朗普所任命的现任美国环保署署长、前任俄克拉荷马州总检察长斯科特·普鲁伊特(Scott Pruitt)更是曾14次将奥巴马治下的环保署告上法院,其中就包括清洁电力计划的合法性。

核心来改变美国国内气候政策进程,并不断推动特朗普政府在减排监管方面对各州和企业放宽标准,增大容错范围,以达到削弱清洁电力计划效力的目的。从经济角度出发,特朗普认为,包括太阳能和风能在内的清洁能源生产成本过高、回报周期过长,^①发展可再生能源行业会掠夺传统能源行业的市场份额和本应由其提供的数量众多的低技能岗位,因此不利于美国整体经济的繁荣。2017年3月28日,特朗普签署能源独立(Energy Independence)行政令,^②命令美国环保署和内政部对奥巴马政府的气候治理政治遗产——清洁电力计划进行审查,并可在必要时撤销该计划。特朗普能源独立行政令中,除了包含对清洁电力计划进行审查的命令外,还涉及:(1) 废除包括《电力行业碳排放标准》(Power Sector Carbon Pollution Standards)、《气候变化与国家安全》(Climate Change and National Security)在内的4份奥巴马总统令;(2) 取消奥巴马行政办公室发布的《总统气候行动计划》(President's Climate Action Plan)报告和《减少甲烷排放的气候行动计划战略》(Climate Action Plan Strategy to Reduce Methane Emissions)报告;(3) 取消联邦部门和机构关于考虑气候变化影响的指导意见;(4) 解散评估温室气体社会成本的跨机构工作组;(5) 审查新建和改建化石燃料发电厂碳排放限制;(6) 撤销限制公共土地上煤炭租赁的规定;(7) 审查公共土地上化石燃料生产的规定;(8) 审查新建和改建石油和天然气系统的甲烷排放限制等。特朗普总统行政令对奥巴马治下的一系列国内能源、排放政策和标准进行了大范围的调整,势必将对美国国内经济和就业结构产生影响,而促进经济增长、增加就业正是特朗普签署这一行政令的初衷。现有情况来看,这一行政令的颁布很可能使得美国在短期内减排的力度大大削弱,使其距离美国国家自主贡献当中的2025年减排目标越来越远;可再生能源领域的就业可能会因为煤炭及传统化石能源领域就业的增加而停止增长甚至减少。

第二 特朗普政府选择退出气候变化《巴黎

协定》以扭转美国领导的自下而上的全球气候治理进程。2017年6月1日,特朗普正式宣布美国退出《巴黎协定》。特朗普认为《巴黎协定》是“惩罚”美国的协议,如果美国要兑现协议中的减碳承诺,其GDP将流失近3万亿美元、减少650万个工作机会。特朗普表示,作为美国总统,他的首要任务就是维护美国人民的利益。美国会遵照联合国规定程序退出《巴黎协定》,并将寻求谈判“公平对待美国”的新气候协议。特朗普政府拒绝履行其向发展中国家提供气候资金支持和向绿色气候基金的注资,有可能极大地挫伤全球低碳投资的信心。另一方面,相关机构预计美国2025年增加的温室气体排放量为5亿~6亿吨CO₂当量,这尚不足以对全球长期目标的实现产生颠覆性影响。^③

第三 美国回归传统能源政策。首先是削减研究开支。^④2017年5月23日,特朗普政府2018年度财政预算发布,该预算映射了美国国内能源政策的一系列变化,主要体现在对可在短期内带来经济增长的油气行业增加投资,减少能源技术研究方面的预算,而对能源技术的研究恰恰是可以带来长期经济收益的。美国能源部研究部门所获预算将减少31亿美元^⑤,约合上一年开支的18%;而能源部负责太阳能推广的能效与可再生能源办公室将面临69%的预算削减、负责碳捕捉技术的化石能源办公室的削减额度为54%、负责延长美国现有核反应堆

^① Timothy Cama, "Trump: Wind Power 'Kills All Your Birds'", The Hill, Aug. 2, 2016, <http://thehill.com/policy/energy-environment/290093-trump-wind-power-kills-all-your-birds>.

^② U.S. Environmental Protection Agency, "EPA to Review the Clean Power Plan under President Trump's Executive Order", <https://www.epa.gov/newsreleases/epa-review-clean-power-plan-under-president-trumps-executive-order>, 2017-03-28.

^③ "Climate Change: Here's Why Paris Accord Unable to Generate Consensus Financial Express", Jun. 23, 2017.

^④ "Trump Budget Proposes Deep Cuts in Energy Innovation Programs. Brad Plumer and Coral Davenport", The New York Times, May 23, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/05/23/climate/trump-budget-energy.html>.

^⑤ US Department of Energy, "FY2018 Congressional Budget Request, Budget in Brief", https://energy.gov/sites/prod/files/2017/05/f34/FY2018BudgetinBrief_0.pdf.

寿命的核能办公室则面临31%的开支削减。与此同时,美国环境保护署新一年的财政预算则减少了31%,《全球气候变化倡议》等项目将不再得到联邦政府的资助。而与能源研究相关的美国国立卫生研究院(National Institutes of Health)、美国国家航空航天局(NASA)、国家科学基金会(National Science Foundation)也都将分别面临22%、3%和11%的预算削减。^①其次是加强传统能源基础设施。特朗普政府计划通过公私合作伙伴关系和税收激励私人投资的方式在基础设施方面投资一万亿美元,并把重点放在天然气、石油和电力等能源基础设施方面。修建基石(Keystone XL,以下简称KXL)^②输油管道是重点之一。2015年11月,奥巴马签署总统令拒绝KXL建设并表示“坦白地讲,通过该项目提案将损害美国(在应对气候变化方面)的国际领导力”^③。担心管道加重温室效应,破坏环境。奥巴马的这一行政令在2017年1月24日被新任总统特朗普推翻,当日,特朗普签署总统备忘录,宣布重启KXL管道的建设,2017年6月29日,特朗普宣布了一系列能源计划项目,包括重新评估美国当前核能政策和确保美国煤炭厂在海外的建设。特朗普政府将加大投入,保证核能在美国电力生产中的占比。特朗普政府亦表示将为内华达州尤卡山核废料存储场投资1.2亿美元,将这一在奥巴马任内停建的核废料存储场恢复使用。^④特朗普核能方面的政策如果落地,将是对奥巴马核能政策的全面推翻。奥巴马政府在其任内解除了美国长达40年的原油出口禁令并批准了24个液化天然气出口许可,这事实上为特朗普煤炭出口计划奠定了基础。特朗普表示将通过在海外建设煤炭厂的方式来增加美国的煤炭出口。

二、美国特朗普政府气候政策调整的动因

美国退出《巴黎协定》的行为看似混乱缺乏逻辑,实则是美国气候政策周期性变化的一部分,是美国国内政治、经济和社会状况的真实写

照。面对政治分歧加大、经济增长动力不足、社会思潮极端化等多重复杂环境,特朗普政府全盘否定了既有的气候政策,放弃对国际社会负有的责任,渐失大国担当。

2.1 政治因素

美国既有气候政策在缺乏两党政治共识的情况下,由于民主党占据环保道德的制高点,共和党人为巩固选民基础愈加支持退出《巴黎协定》。总统行政权力的扩张为特朗普及其团队提供了破坏既有气候政策的渠道。而“美国第一”的立场更会对特朗普时代全球治理权力格局产生深远影响。

第一是政党基础的变化。美国的政党制度以两党制为主,各个党派都需要争取自己的选票。美国国内政治体制从国会、政党政治和地方政策来看,其气候政策不仅缺乏两党的政治共识,而且日趋分化,这就可以解释为何近年来美国的气候政策存在“时上时下”的曲折特点。由于民主党人事实上已经取得在环保问题上的道德高地,共和党人也基本放弃了争取环保选民的支持,因此,共和党人越来越质疑气候变化问题的真实性。多数共和党人支持退出《巴黎协定》^⑤。22个美国共和党参议员^⑥联名敦促特朗普尽快退出《巴黎协定》。特朗普政府高调宣布

^① US Department of Energy, “FY2018 Congressional Budget Request, Budget in Brief”, May, 2017, https://energy.gov/sites/prod/files/2017/05/f34/FY2018BudgetinBrief_0.pdf.

^② 基石(Keystone XL)输油管道是由加拿大公司(TransCanada)设计并全权负责的全长约2700公里、投资额为70亿美元的跨国输油管道建设项目。Keystone管道项目可连接加拿大阿尔伯塔省和美国墨西哥湾,通过该管道,加拿大生产的原油可直接输送至墨西哥湾。而KXL管道为Keystone整体管道项目的第四期,可看作是对项目第一期的管道起始点进行复制,但距离更短且管道流量更大。

^③ Karl Mathiesen, “Keystone XL Pipeline Rejection Signals US Taking Lead on Climate Change Fight”, *The Guardian*, Nov. 7, 2015, <https://www.theguardian.com/environment/2015/nov/07/keystone-xl-pipeline-rejection-signals-us-lead-climate-change>.

^④ Larry Light, “After Trump’s Paris Exit, What About Nuclear?” *CBS News*, Jun. 5, 2017, <http://www.cbsnews.com/news/trump-paris-exit-nuclear-power/>.

^⑤ 参议院多数党领导人米切尔·麦康奈尔(Mitch McConnell)指责《巴黎协定》,并指出“奥巴马总统做出了一个他无法兑现的诺言,他许了一张空头支票,并且跨越中产阶级直接承认了协议,这个协议会在13个月内被废掉。”

带领美国退出《巴黎协定》,在国内站稳了他力图推翻民主党政治遗产、反对精英主义、关切传统行业底层劳动人民的立场,通过反民主党政治遗产,巩固共和党的选民基础。

第二是美国气候外交决策机制的特点。总统作为政治领袖在美国内外气候政策制定过程中的作用不可忽视。由于气候变化涉及能源、经济、贸易、科技、国防等多个领域,需要美国总统的协调统筹。随着总统权力的扩张,总统在同国会争夺气候决策权的过程中摸索出了用行政命令推动气候外交和国内气候政策的路径。但是,行政权力的扩张可能是把双刃剑,其既为积极的总统提供了施展的舞台,又为消极的总统提供了破坏既有成果的渠道。奥巴马时期,美国气候外交体制的目标明确,紧扣议题,善于动员各方力量,营造政治空间和舆论空间。然而,特朗普总统时期,完全颠覆了气候外交的决策基础。特朗普及其团队对人类活动加剧了气候变化这一事实持否认态度,在白宫官方网站删除了任何关于气候变化的内容,改为“能源第一”政策。特朗普曾十数次在其推特上强调气候变化只是一个伪命题,是一个由中国创造用以贬损美国竞争力的概念,并一再将气候变化与无效浪费的投资成本挂钩。美国能源部长里克·佩里(Rick Perry)否认人类造成气候变化。美国中央情报局局长、总检察长和住房城市发展部部长等人选都曾经质疑气候变化立法或投票反对气候行动。美国环保署署长斯科特·普鲁特(Scott Pruitt)曾起诉奥巴马政府的气候计划。

第三是全球地缘政治变化和美國外交目标的变化。大国关系和全球治理的关系发展深刻转型。逆全球化的特朗普现象和英国脱欧等引发一系列新的结构性矛盾,对全球气候治理研究提出了现实而紧迫的需求。在这一系列变化之中,特朗普退出《巴黎协定》是一个标志性的逆全球化事件。特朗普在国际上强势展示了美国一意孤行逆全球化的决心和计划,试图用这种逆向的方式向其他国家宣告美国与特朗普总统本人的全球领导力。特朗普就任后,先是退

出了跨太平洋伙伴关系协定,到访欧洲时对北约事宜态度不温不火,又在新一轮财政预算中大幅削减对外援助与国际外交方面的预算,加上此次退出《巴黎协定》的做法,特朗普利用对国际事务漠不关心的态度巩固自己“美国第一(America First)”的立场。特朗普退出《巴黎协定》、英国脱欧等西方世界政治变局,导致西方对于全球治理制度的修复能力大幅度下降,与此相对,中国等新兴发展中大国正在从全球治理的外围向中心转移。

2.2 经济因素

从经济逻辑来看,特朗普政策选择在更大程度上是受到了产业利益集团的影响,特朗普气候政策处于展开阶段,不同利益集团的博弈将日趋复杂^①。特朗普经济政策的核心在于松绑奥巴马时期的各种低碳规则,同时也力图恢复传统能源的生产力,以及其在能源供应链中的地位。特朗普政府认为,这样能够降低美国制造的成本,有效地利用美国的页岩油/气和煤炭资源,从而提升美国制造的竞争力,并实现美国的能源独立。同时,特朗普还认为传统能源和传统产业的发展能够大大增加美国的就业。特朗普将经济增长和就业率的提高押宝在传统能源产业的复兴之上。而相关财政政策在提升以页岩气为代表的产业竞争力的同时,无疑会进一步挤压新能源产业的成长空间,从而重塑美国的能源结构。^②

第一是增加就业。与维护其政治权力一脉相承,特朗普政府的“退出”行为同时也出于经济上的考虑,毕竟,提升美国的经济和就业是特朗普通向连任之路的重要保障。提升产业的竞争力、增加就业、实现能源独立可谓特朗普政府经济政策的重点。因此,特朗普希望

^① 王瑞彬“美国气候与能源政策转向及其影响”,《国际石油经济》,Vol.25, No.4, 2017。

^② Kevin Dayaratna, “Nicolas Loris and David Kreutzer, Consequences of Paris Protocol: Devastating Economic Costs, Essentially Zero Environmental Benefits”, The Heritage Foundation, Apr. 13 2016, http://www.heritage.org/environment/report/consequences-paris-protocol-devastating-economic-costs-essentially-zero?_ga=2.150757877.234179648.1499306877-1687370587.1499306877.

“退出”能够在上述三个方面改善美国经济的现状。特朗普的富商背景使其具有追逐经济利益的特性。此外,特朗普认为,传统能源和传统产业的发展能够大大增加美国的就业,并对煤炭在市场中的地位和其增加就业的潜力有错误的估算。特朗普的理念和其对经济增长和就业率提高的热情,决定了他对传统制造业的政策扶持,而包括煤炭、石油在内的传统能源行业易于在短期内带来经济收益、拉动低技能类型的就业。

第二是提升产业竞争力。根据该财政预算,美国将在未来10年内通过出售能源资源和基础设施、加大油气资源的开发力度等方式获得超过360亿美元的政府收入;该预算还将为石油天然气开采开设专项资金,并预估将为美国政府在2027年前带来超过18亿美元的政府收入;该预算还提议将墨西哥湾域内石油天然气开采收入的37%投入路易斯安纳、德克萨斯、密西西比和阿拉巴马州的石油天然气开发中。

第三是能源结构调整的影响。美国页岩气革命的负面效应是抑制了美国自2007年以来清洁能源投资的热潮。天然气能够作为石油、煤炭的替代物为减排出力,同样它也能够作为新能源的替代物,甚至同新能源产业存在竞争关系。美国天然气井喷式发展导致供大于求,并造成美国天然气国内价格持续走低。而使用便捷、充足、易获取的能源才是理性经济人的选择,因此消费者自然会选择天然气而抛弃新能源,美国廉价的天然气使得美国的能源成本和部分化工原料成本低于世界上其他地区,这增强了美国本土企业的竞争力。受此因素影响,美国化肥、化工等领域的跨国公司会考虑把海外工厂重新搬回本土。这样一来,原本在海外的排放也会重新回到美国本土。从这个角度看,页岩气崛起会间接地为美国带来新的排放。这些都从能源结构角度推动美国退出《巴黎协定》。

2.3 社会因素

出于对减排可能带来经济损失的担忧,美

国决策圈在气候变化议题上的既有政策受到民众舆论的压力。美国的中、下层民众对气候变化的支持态度并不足够坚实,这导致美国的政客可以毫无顾忌地根据自己的认知和利益排序来决定其气候政策,而不用担心在选举过程中遭到民众的惩罚。在退出《巴黎协定》之后,我们虽然看到了民众运动,但这种民众运动并未在国会和政府造成足够的影响。因为,政客们已经认识到底层民众对气候的漠不关心。学界对于此种扭曲经济归因的支持更助长了美国社会思潮向不利于《巴黎协定》的方向转变。与此同时,传统能源产业出于自身利益的考量,加大力度游说政府退出《巴黎协定》。而这些变化将对那些为气候研究作出卓越贡献的部门和组织带来沉重的打击。

首先是民意变化。特朗普将美国竞争力的下降部分归罪于气候治理,正反映了这种认识在民意中仍有市场。美国民意对于气候变化存在不确定性,美国耶鲁大学气候项目调查说明,目前仍有接近三分之一的美国人认为全球变暖的主要因素是自然环境变化因素,仅有约八分之一(13%)的美国人明白,全球绝大多数气候科学家认为是人类活动导致全球变暖这一科学共识。^① 路透社民意调查发现,68%的美国人希望美国领导并为应对全球减缓气候变化作出努力,然而气候问题和其他公共政策相比,明显并不重要,只有约4%的美国人认为环境问题比医疗、经济、恐怖主义、移民、教育、犯罪和道德问题更严重。该调查发现,美国民众在退出全球气候协议的行动中存在严重分歧,38%的人同意特朗普的决定,49%的人不同意,13%的人还没有决定。^② 特朗普退出《巴黎协定》声明中提及的俄亥俄州的扬斯镇、密歇根州的底特律和宾夕法尼亚州的匹兹堡都是将他送上总统宝座

^① Yale Programme on Climate Change Communication “Climate Change in the American Mind”, Nov. 2, 2017, <http://climatecommunication.yale.edu/publications/climate-change-american-mind-may-2017/>.

^② “Americans Rank the Environment Near the Bottom of Their List of Priorities for the Country: Reuters/Ipsos poll”, Reuters News, Jun. 6, 2017.

的重要城市,这些城市经济发展迟缓,但都是工业重镇,拥有广大的从事传统行业低技能工作的选民,这显示了特朗普利用该声明巩固其在工业城市中民众支持率的目的。

其次是美国共和党智库传统基金会长期对气候变化抱持消极态度,该基金会发布了一份名为《巴黎协定的后果:毁灭性的经济成本与几乎为零的环境收益》(Consequences of Paris Protocol: Devastating Economic Costs, Essentially Zero Environmental Benefits)的报告,报告认为,《巴黎协定》与奥巴马政府提交的国家自主贡献计划将会给美国经济带来冲击并严重影响国内就业,该报告认为即便美国达标减少碳排放,全球变暖的形势也不会有明显好转,这将给其他排放国家带来“搭便车”的可能性。这些扭曲的经济解释直接影响了特朗普的气候政策。

因此,美国气候政治的“周期性”和“易变性”说明美国气候政治中既有其不变的体制逻辑性,也有动态因素的影响。了解特朗普政府制定该决策的背景原因、理顺其气候政策背后的逻辑至关重要。特朗普政府气候决策具有综合性和复杂性的特点,未来预判相关动因走向也将是一个政治、经济和社会三种因素关联互动的动态过程,即需对政治(政党基础、外交体制、地方政府、全球地缘政治变化)、经济(能源和产业结构等)、社会(民意变化、学术界和社会组织等)三种维度动因和发展趋势进行综合考量。

三、特朗普气候政策的影响

应对气候变化作为全球治理最重要的议题之一,从一开始就遵循了以多边主义和各国共识的逻辑推动治理实践的自上而下的路径。其中,国家间和国内政治中围绕气候治理责任分配、路径和方式等诸多问题的冲突严重影响了全球气候治理的制度建设和实践效果。即使是在气候治理的自下而上路径不断发展的今天,国家,尤其是大国气候外交政策的影响力仍然不可小觑。特朗普退出《巴黎协定》是一个标志性的逆全球化事件,是西方在全球治理中领导

力退潮的重要案例。美国总统特朗普就任以来,以“美国第一能源计划”为基础颁布了一系列与奥巴马政府政策基调完全相反的气候政策。其中,特朗普宣布美国退出《巴黎协定》的决策引发了激烈讨论,考虑到这一决策将对美国本土及世界气候治理带来巨大的影响,需要从国内气候治理、《巴黎协定》走向和全球气候格局等几个方面来理顺其影响的延展逻辑。

从美国国内气候治理来看,对于全球气候治理必要性的政治共识建立在民众舆论压力之上,这显然极不稳固。民众的注意力极易转移,一旦出现更为重要的问题,在全球气候治理层面的政治压力就会减弱。特朗普反映的恰恰不是美国人的理性,而是美国民意中极端自私的属性。^①可能今天的美国社会正需要这种精神来打破窒息性的沉闷(42%的共和党人不承认气候变化)^②,但它对于世界的危险也正在于此。越受美国主流的欢迎,也就越危险。当前美国民众舆论对全球气候治理产生了消极影响。此外,美国地方气候治理的态度也出现了分化,虽然以加州、纽约州为代表的州对气候治理采取极其积极的态度,这些地方政府在区域性减排协作机制中表达自己的倡议,并建立了许多城市气候行动网络组织,这些组织为城市提供了政治自主权、财政资源和技术支持,使他们能够积极地参与到降低温室气体排放水平的行动中。但众所周知,美国以煤、石油、制造业或农业为主的州坚决反对政府的气候变化政策。这两类州级政府的博弈可能是推动美国气候政策变化的动力。

从《巴黎协定》的治理效力和后续影响来看,特朗普为避免承受国内和国际社会的舆论压力,宣称退出《巴黎协定》是他在外交上的试探。根据《巴黎协定》第28条第1款和第2款的规定,“自本协议对一缔约方生效之日起三年后,该缔约方可随时向保存人发出书面通知退

^① “The Tale of America’s Hollow Climate Change Leadership”, Mint, Jun. 1, 2017.

^② Naomi Oreskes, “The Republican Party—Not Trump—Is the Biggest Obstacle to Climate Action”, The Guardian, Jun. 1, 2017.

出本协议”且“任何此种退出应自保存人收到退出通知之日起一年期满时生效,或在退出通知中所述明的更后日期生效”,这意味着美国完成退约仍需要4年走完全部国际法律程序。美国一方面保留在联合国气候变化框架公约主渠道谈判的地位,另一方面对退出《巴黎协定》采取迂回路线,也极有可能在阶段性回顾和汇报方面不积极执行,造成“承诺但不执行”的局面。特朗普不仅撤销了奥巴马政府在《巴黎协定》中对绿色气候基金等的支持,还大幅度减少和取消了美国的气候援助。尽管美国完成退约仍需要4年走完全部国际法律程序,但特朗普这个决定在国内外引起轩然大波。目前,包括联合国、欧盟、中国、法国、德国、印度在内的许多国家和国际组织,以及G7和G20峰会都表达了对于美国退约的担心并希望美国在应对气候变化方面继续作出贡献。德国总理在汉堡G20峰会上和其他国家一起明确支持《巴黎协定》并正在推动该协定迅速执行,并希望美国能继续履行《巴黎协定》。法国国家科学研究中心认为,“即便美国在未来4年内不能完全退出《巴黎协定》,但美国不积极推动该文件的落实便很有可能给数十亿人的生活带来影响。”^①《巴黎协定》在各个方面,包括用词、法律形式、法律授权等问题上,都尊重和迁就了美国,给美国留出了充分的余地,并且美国所承诺的所有责任和目标都几乎可以自动实现,因此,国际社会从各个角度继续推动美国重新回归《巴黎协定》的可能性依旧存在。从对未来全球气候谈判的影响来看,随着特朗普退出《巴黎协定》,以中国为代表的发展中大国在全球治理中的地位将继续从“跟随”转变为“主导”^②,在《巴黎协定》履约过程和落实阶段将会承担更多的责任并被赋予更大的话语权。全球气候变化谈判的“南北格局”出现弱化,美国的全球气候治理领导力进一步边缘化,发展中国家和欧盟将进一步合作以维持《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》为基础的气候治理框架。^③

综上所述,从20世纪90年代到今天,以联合国气候谈判为核心的全球气候治理经历近30

年的曲折发展,形成了包括《联合国气候变化公约》《京都议定书》《巴黎协定》在内的多项重要阶段性成果。其中,《联合国气候变化公约》奠定了全球气候治理体系的基本框架,《京都议定书》和《巴黎协定》是全球气候治理的两个里程碑。美国小布什总统在2001年宣布退出《京都议定书》的签署,拖延了《京都议定书》的生效。特朗普总统又在2017年6月1日宣布美国将退出《巴黎协定》,2017年8月4日,美国国务院向联合国递交退出《巴黎协定》的相关文书,这对《巴黎协定》的履约和各国参与全球气候治理的积极性无疑将产生重要消极影响。在此背景下,国际社会对中国在全球气候治理中发挥领导作用抱有普遍和热烈的期待。这使中国面临的国际压力明显增加。

中国需要一定程度上回应国际社会的期待,又要确保中国国家战略目标的实现,避免战略透支:首先,在维护中美气候合作方面,为了防止20年来的中美气候成果毁于一旦,我方应尽可能维持现有中美技术工作组,支持地方层次的中美智慧低碳城市峰会,结合特朗普政府关注的能效、天然气、洁净煤、清洁大气和水等环境热点,推进中美可持续基础设施投资、页岩油气贸易、雾霾治理等具有气候协同效应的合作,尽可能维持中美双边气候合作的潜力和热度。其次是在填补全球气候制度性权力方面。中国作为全球第二大经济体,将有机会抓住战略时机,在环境气候治理方面承担更多责任,利用2018年阿根廷G20峰会等平台,推动多边合作,重视总结中国过去低碳城市、能源扶贫、可再生能源产业、智能电网等领域经验,推动形成

① The Huffington Post. Max Greenwood, “Climate Scientists Are Very Worried about A Trump Presidency”, Nov. 10, 2016, <http://www.huffingtonpost.com/entry/climate-change-trump-us-5824ead5e4b0f616ef30407a>.

② Schreurs, Miranda A, “The Paris Climate Agreement and the Three Largest Emitters: China, the United States, and the European Union”, *Politics and Governance*, Vol.4, No.3, 2016, pp. 219-223.

③ Michaelowa, Katharina and Axel Michaelowa. “Transnational Climate Governance Initiatives: Designed for Effective Climate Change Mitigation?” *International Interactions*, Vol. 43, No. 1, 2017, pp. 129-155.

全球气候治理领域的新标准和规则,提升中国气候治理话语权。第三是在发展全球的气候融资方面。中国在这个时期要保持积极的态度,一方面中国是世界上绿色债券的最大发行国,极大地推动了私营部门在气候融资中的参与度。倘若中国继续撬动全球融资的绿色转向并且鼓励相关私营部门加入的话,中国的引领作用会有指数倍的提升。中国应发展并强化与欧洲以及发展中国家的气候合作,增加对外援助中低碳绿色的比例,提升在全球环境基金、绿色气候基金等机制的制度性权力,通过多边气候基金提高中国在全球环境和气候治理领域的

话语权和国际影响力,推进全球气候环境多边基金稳定发展。最后是加强中美传统能源合作。美国的页岩气、石油、天然气资源都将得到更大力度地开发和生产,建议中国加强同美国企业的合作和技术引进力度,联合开展关键技术的创新研发。美国煤炭产业复苏后会寻找全球出口方向,中美清洁煤炭领域合作的空间很大。中国可以提高从美国进口煤炭的额度,促进中美在清洁煤炭领域的技术合作。

编辑 李 亚

The Adjustment of Trump Government's Climate Policy and Its Implications

YU Hongyuan¹

(1. *Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China*)

Abstract: Upon coming into power, Trump government announces to withdraw from the Paris Agreement, which imposes a heavy blow to the global climate governance. In history, America's climate policy presents a great instability. The climate policy of Trump government shape a reversal of Obama administration's positive policy to cope with climate change, causing the comprehensive regression of the U.S. climate policy in three major aspects: the abolishment of clean energy plan, the withdraw from the Paris Agreement and the returning to traditional energy policy, which once again reflect the "cyclical" and "changeable" nature of U.S. climate policy. We need to systematically interpret the political and economic drivers behind Trump government's climate policy. This paper takes into account three different motivations and development trends of politics, economy and society. Furthermore, domestic climate governance, further development of the Paris Agreement and the global climate pattern and other aspects are referred to rationalize the extension of Trump's policy impact. This paper proposes that under the existing U.S. policy environment, China is supposed to strengthen cooperation with the United States in traditional energy, infrastructure investment, energy market and global natural gas market, green finance, climate financing and so on, to maintain Sino-American climate cooperation. China can also actively seek global climate system power to maintain and enhance its own interests and aspirations in the climate field.

Key words: global governance; Paris Agreement; climate policy