

特朗普政府与美国的气候政治

董亮 杨悦

【内容提要】特朗普政府宣布退出应对气候变化的《巴黎协定》以后，美国国内气候政治的后续动向及其国际影响一直备受关注。从目前看，虽然特朗普政府对待气候变化议题的态度没有发生根本改变，但2018年美国中期选举后，其反气候治理的政策在联邦层面将面临更多阻碍。民主党重获众议院控制权势必会在气候变化议题上对特朗普政府发起反击。同时，美国地方政府参与气候治理的意愿出现了更多的积极变化。此外，美国第四次《国家气候评估》报告和联合国政府间气候变化专门委员会《全球升温1.5℃特别报告》的发布，以及美国国内极端天气事件的频繁发生，进一步证实特朗普对气候变化的错误认知。以上情况的出现可能成为美国政界及民众重新认识气候变化影响与进行利益计算的重要因素。

【关键词】美国；特朗普；气候变化；《巴黎协定》；“绿色新政”

【DOI】 10.19422/j.cnki.ddsj.2019.03.006

近年来，现实主义的国家观在较大范围重新强势登场，一些全球治理议题因此受到冲击。特别是特朗普执政后，美国逐渐摆向政治孤立主义，不断在国际上开展单边主义行动，逃避国际义务，专注解决国内经济和社会问题。在气候变化领域，特朗普政府于2017年6月3日宣布退出应对气候变化的《巴黎协定》，引发国际社会广泛批评。^[1] 本文旨在梳理特朗普上台后美国气候政策的动态变化，并对当前美国的气候政治生态及其演进加以评析。

特朗普政府在气候变化议题上的新动向

特朗普入主白宫至今，其对待气候变化议题的立场并未发生根本改变。主要原因是特朗普主政后美国经济向好，因而其主导的相关反气候治理的能源政策主张能够得以巩固和强化。

2018年，受益于税改等措施，美国经济增势平稳，为数十年来最佳。美国就业市场持续强劲，2018年11月失业率连续第3个月维持在3.7%，继续保持49年以来的最低水平。美联社的民调结果显示，民众支持特朗普大多是因为美国经济表现良

好；在美国有线电视新闻网（CNN）的民调中，民众非常认可税改成效。^[2] 在经济状况满意度的调查中，支持特朗普经济政策的人数比例达到48%，超过45%的不支持人数比例。因此，尽管特朗普政府的贸易保护主义做法遭到众多批评，但他逐步兑现大选时的竞选承诺为其赢得了一部分选民的支持。既有的经济增长成效成为特朗普提出反气候变化议题的动力和保持经济政策连续性的基础。

特朗普政府坚持主张回归传统能源行业。根据《纽约时报》报道，特朗普政府最新锁定的目标是修改奥巴马时期关于汽车燃料和排放标准的法规。美国前环保局局长斯科特·普鲁特认为，奥巴马时代的减排措施给汽车制造商带来了过重的负担。2018年4月2日，美国环保局签署了一项新规，旨在降低轻型车辆的温室气体排放标准，不仅为汽车厂商松绑，也给美国石油行业提供了重要推动力。^[3] 近年来，美国石油消费持续增长，降低排放标准后，高油耗、高排放车辆的销量将继续增加，石油消费的增长趋势仍将继续。在此背景下，气候议题将被特朗普政府不断边缘化。



2018年1月10日，美国总统特朗普在与挪威首相索尔贝格共同主持的白宫记者会上说，美国有可能重返全球应对气候变化的《巴黎协定》，但前提条件是必须按美国意愿重新达成“公平”的协议。

第一，特朗普政府内部人事变动频繁，在气候议题上与其意见相左的官员相继离职。在对待《巴黎协定》问题上，特朗普执政初期的幕僚团队成员意见不一，以前国务卿蒂勒森为首的一派赞成留在其中，以班农和普鲁特为首的一派则支持退出。2018年3月13日，特朗普宣布解除蒂勒森的国务卿职务，由美国前中央情报局局长蓬佩奥接任。蒂勒森的出局可以看作是对美国原气候政策的又一次重大打击。反观新任国务卿蓬佩奥，不仅与特朗普保持着密切的私人关系，而且其在气候议题上的立场也与特朗普相似。未来，美国国务院的立场将向白宫靠拢，甚至会对特朗普的气候政策起到推波助澜的作用。

第二，特朗普政府未将气候变化列入其国家安全优先应对的威胁范围，摒弃了奥巴马政府将气候变化视为美国国家利益面临的首要战略威胁的主张。2017年12月18日，特朗普政府发布的《国家安全战略报告》概述了美国面临的主要全球性威胁

及应对方案，将保护美国人民和国土安全、促进美国经济繁荣、以强大的实力维护和平以及提升美国的国际影响力并列为未来的四大战略支柱，但该报告并未将气候变化纳入美国优先应对的安全威胁之列，充分表明了其政府继续忽视气候风险的立场。^[4]

第三，特朗普本人对气候变化议题的立场已经开始塑造美国国内民意。盖洛普最新的民意调查报告显示，半数以上的美国人认为气候变化不会影响到个人，造成这一认知的原因既有心理因素，也有政治因素。报告表明，很多美国人认为气候变化对个人的影响仍是一件比较遥远的事情。^[5]特朗普上台执政后声称气候变化是一场骗局，并在推特上对气候变化表现出嘲讽和不屑一顾的态度，不断塑造气候怀疑论的政治氛围，试图将气候科学推向边缘，这进一步加深了美国人对气候变化的怀疑。

第四，特朗普政府在联合国气候治理机制中的表现体现了其对待气候变化议题的消极态度。2017年在德国波恩举办的《联合国气候变化框架公约》

第23次缔约方大会(COP23)上,美国指派时任副国务卿托马斯·香农担任团长,虽然保障了谈判的连续性,但代表团人数降至48人,不及2015年巴黎会议参会人数的一半。从2018年波兰卡托维兹气候大会(COP24)来看,美国的气候变化谈判团队已经进一步受到政府负面态度的影响,并更侧重在伞形国家阵营^[6]之中发挥作用,整体谈判姿态不振。相应地,在倡导政策方针和议程设定方面,美国的谈判影响力也已大不如前。同时,缺乏美国的积极参与也使各国在减排目标方面的立场不够坚定,从而为国际谈判增加了新的挑战。具有讽刺意味的是,在此次大会上,美国还举办了一个题为“美国创新技术激活经济动力”的分论坛,旨在推广“更绿色和更清洁”的化石能源。当然,在彻底退出《巴黎协定》前,美国政府还会继续参加其相关谈判,即使在正式退出后,美国还可继续参加《联合国气候变化框架公约》的相关国际谈判,但其作用与角色将日益消极。

第五,特朗普政府还在其他重要国际多边机制中不断阻碍气候变化议题,尤其是在七国集团(G7)和二十国集团(G20)机制内不断以各种理由干扰气候领域的政治共识声明,破坏全球气候治理的政治氛围。^[7]特朗普在2017年5月末举办的意大利G7峰会上持保留态度,导致G7未能就遵守应对气候变化的《巴黎协定》达成一致。2017年7月7—8日,G20峰会在德国汉堡举行,除美国外的其他19个成员国均在履行《巴黎协定》的问题上达成了政治共识,在一定程度上表达了国际社会进一步落实应对气候变化的《巴黎协定》的政治意愿。同样的情况也出现在了2018年阿根廷G20峰会上。

第六,美国政府表示不支持联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)的最新评估报告。在2018年10月发布的《全球升温1.5℃特别报告》中,IPCC研究了全球平均气温上升1.5℃的影响,有效地推动了全球应对气候变化的政治意愿。然而,特朗普政府对此的态度却十分消极,并且已经向政府

间气候变化专门委员会表态称不同意这份报告的结论。^[8]特朗普政府的立场是其对气候科学评估一贯持消极态度的再次体现。

美国国内政治围绕气候变化议题的动态变化

2018年11月23日,美国发布了第4份《国家气候评估报告》,其结论与特朗普政府的气候政策形成巨大反差。该报告由13个美国联邦政府机构的科学家联合撰写,是特朗普就任以来的第一份气候报告。报告内容与特朗普政府推行的气候政策背道而驰,引发美国各界关注,形成了对联邦政府气候变化政策的巨大批评之声。报告指出,包括强风暴、干旱和山区野火等气候变化带来的灾难性影响在美国日益加剧。例如,2018年加利福尼亚州多地燃起山火,从北部向南部依次蔓延,并且大火持续不断。报告显示,日益增多的极端天气事件与气候变化相关,这些重大自然灾害应成为美国重新计算国家利益的重要考量因素。该报告预计的最坏情景是,气候变化可在21世纪末给美国造成数千亿美元的经济损失,因此美国政府应立即采取应对行动。^[9]但白宫却认为这份报告“不准确”,不承认评估的结果,由此引发了多家环境保护组织的抗议。

尽管如此,美国未来的气候政策仍存在很多不确定性因素。^[10]其中,2018年美国中期选举带来的后续影响是最为重要的政治因素,它将对美国的气候变化政策产生一系列直接或间接的重要影响。中期选举后,民主党时隔8年重夺国会众议院多数席位,而共和党保住参议院多数席位,由共和党把持白宫和国会两院的一致政府状态也因此结束。这样的结果将给两党在重大问题上的磋商带来更多结构性的变化,这也是气候政策未来走向的一个重要政治基础,其对气候变化及能源相关议题造成的影响可能包括以下几个方面。

在联邦层面,民主党重获众议院控制权将使气候变化及能源相关议题重新列入议程。比如,众议院相关委员会可能就特朗普政府对气候科学的态

度，环保局及其他机构的科学顾问委员会、能源行业对能源部等机构决策的影响力以及能源部和环保局官员的职业道德问题进行调查和听证。同时，他们也将考虑就廉价清洁能源规则（Affordable Clean Energy Rule）取代清洁电力计划（Clean Power Plan）等相关议题提出立法提案。然而，由于参议院仍由共和党控制，因此即使众议院通过相关法案，也会遭到参议院和特朗普政府的阻挠。显然，这些议题在联邦层面恐将面临更多的政治斗争，气候变化议题能否有进展还面临很多不确定性。

在党派政治上，中期选举结果表明，两党在气候变化问题上的合作前景将更加黯淡。民主党人重获众议院控制权将对众议院科学委员会产生重要影响。该委员会将有望重新重视并反映主流科学的声音而非只代表一小部分化石燃料行业的利益诉求。自2010年以来，众议院科学委员会主席职位一直由共和党人拉马尔·史密斯执掌，其在任内公开质疑联邦气候科学家的诚信，否认气候变化是人类造成的。^[11]根据2018年中期选举结果，在2019年第116届国会中，将有8名支持科学派的新议员进入众议院。同时，德克萨斯州民主党人艾迪·约翰逊目前已经当选科学委员会主席一职。她在选举中就曾表示，“如果我当选科学委员会主席，将恢复委员会的信誉，尊重科学并将科学结论作为政策制定的重要依据”。^[12]而共和党中支持应对气候变化的核心人物卡洛斯·库贝罗败选。与大多数共和党同僚不同，库贝罗承认是人类活动导致了全球变暖，并呼吁寻求政策解决方案。^[13]2018年，库贝罗成为10年来第一位提出征收碳排放税的共和党人。库贝罗本应是呼吁共和党人找出一种符合保守派价值观的气候变化解决方案的灵魂人物，但他的败选将使两党在气候变化议题上的合作更加艰难。一些民主党人和环保人士将库贝罗败选归咎为选民对特朗普政府的反对，然而保守派人士则将其归咎于库贝罗对征收碳排放税的支持。

在州政府层面上，气候治理的情况则相对乐观。

特朗普执政后，美国各州成为应对气候变化的主战场。在2018年中期选举中，支持清洁能源的民主党人赢得了一些重要的州长职位和州立法机构的席位，这就为进一步扩大州政府层面的行动奠定了基础，支持《巴黎协定》的州数量也有望增加。^[14]特朗普决定退出《巴黎协定》后，16个州承诺会继续奉行这一协定，独立应对气候变化。中期选举之后，伊利诺伊州、堪萨斯州、缅因州、密歇根州、内华达州、新墨西哥州和威斯康星州有望加入此行列。这7个州的新任州长都是民主党人，他们都认为气候变化是重要议题，其中威斯康星州和密歇根州的新任州长托尼·艾佛斯和格莱辰·惠特莫还提出实现100%无碳电力的目标。^[15]缅因州当选的新任州长珍妮特·米尔斯也承诺要重启前任州长暂停的新风力涡轮机计划。^[16]

在各州之中，加利福尼亚州（下称“加州”）政府的反应最为强烈。2017年11月11日，时任加州州长布朗与联合国城市 and 气候变化特使、纽约市前市长布隆伯格带领美国部分州、城市和企业共同发布了题为《美国承诺：我们仍在参与》的报告，详细描述了美国各州、城市 and 商界在应对气候变化方面的相关行动以及未来的履约计划，但同时也指出，支持《巴黎协定》的美国各州和城市仅占全美温室气体排放总量的35%左右，无法填补联邦政府减排的全部空间。^[17]2018年，前加州州长阿诺德·施瓦辛格在COP24的开幕式上表示，尽管特朗普政府决定退出《巴黎协定》，但美国仍处于遏制全球变暖的国际协议之中。^[18]同时，在COP24会议上，加州在海洋保护和气候变化方面的全球领导地位也得以彰显，通过分享其“海洋气候贡献”（Ocean-Climate Contribution）来支持《巴黎协定》，推进全球气候治理。

此外，自2018年年末以来，美国激进的民主党众议员亚历山德里娅·奥克西奥-科尔特斯（Alexandria Ocasio-Cortez）倡导的“绿色新政”（Green New Deal）在美国政坛持续发酵。所谓“绿色新政”，

是奥克斯奥 - 科尔特斯所提出的一套治理全球变暖的方案, 通过数万亿美元的公共支出刺激就业和基础设施建设、发展可再生能源, 以促进美国经济转型。由于涉及社会财富重新分配等社会公平问题, 这一设想被认为过于激进大胆, 但得到了众多民主党人士的支持, 形成了广泛的政治动员。^[19]可以说, “绿色新政” 将成为 2019 年美国围绕气候政策所进行的政治博弈中最为重要的问题。

美国气候政治对全球气候治理的影响

事实上, 《巴黎协定》作为一部国际自愿协定, 依靠松散的国家自主减排贡献 (NDC) 来实现温室气体减排, 并没有强制履约机制。^[20] 美国确实可以选择执行《巴黎协定》, 但其高调宣布退出该协定的行为使其在国际合作中受到孤立, 外交政策更加被动。作为《巴黎协定》的核心, 国家自主减排概括了各国的主要目标和政策。实际上, 巴黎气候大会确立的“自下而上”的减排模式取代了《京都议定书》所确立的“自上而下”的减排方式。美国政府的消极立场对《巴黎协定》框架下全球气候治理的影响具体体现在以下几个方面。

第一, 虽然特朗普政府决定退出《巴黎协定》, 但其后续的国内气候政策仍具有不确定性。此前, 特朗普在《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP) 问题上出现的反复, 说明其执政理念是利益导向, 缺乏连续性, 也不像民主党那样重视价值观问题。2017 年 8 月 4 日, 联合国秘书长古特雷斯收到的美国关于退出《巴黎协定》的通知, 表达了美国将“在符合条件的情况下, 尽早退出《巴黎协定》”的意向。该通知还声称, “除非发现重新介入的合适条款”, 否则美国将不再参与《巴黎协定》。^[21] 2017 年 11 月 13 日, 美国国务院发表声明称, 美国在退出《巴黎协定》上的立场保持不变, 除非特朗普政府能从该协定条款中找到更有利于美国商界、工人和纳税人的内容。同时, 声明也明确提出, “美国仍是《联合国气候变化框架公约》缔约方大会的成员, 将继续

参加该框架和《巴黎协定》下正在进行的谈判, 以确保谈判的公平性和保护美国的利益”。^[22] 因此, 特朗普政府是否重回《巴黎协定》要看其如何判断谈判博弈中的得失及其国内外政治动态的变化。目前看, 特朗普政府仍未认真考虑收回决定的可能性。

第二, 《巴黎协定》所确立的全球气候治理体制是一种混合体, 需要多国共同弥补美国留下的治理赤字。在填补美国所造成的真空过程中, 各国有可能获得更多的权力、国际声誉及自主动力。在这种体制下, 国际气候减排具有一种共享领导权, 需要各主要国家行为体继续提升全球减排意愿和雄心。与《京都议定书》相比, 巴黎进程更强调全球气候行动的透明度问题、国家自主减排的声誉和动力以及全球气候治理的多元参与等要素。^[23]

第三, 在全球气候治理中, 很少有国家能够取代美国和欧盟的领导作用, 但目前这两方均出现了一些变化。即便不考虑毁约带来的国际政治负面影响, 退出《巴黎协定》所带来的短期政治收益也比特朗普政府所预计的低, 而长此以往, 则可能对美国及全球的环境和经济安全造成不可控的风险。^[24] 特朗普政府反对全球化和多边主义已经受到国际社会的广泛批评, 也在美国国内受到强烈抵制和反对, 其主张将会逐渐受到更多限制, 执行难度也将与日俱增。与此同时, 联合国依然期待特朗普政府在国际气候治理中发挥积极的作用。^[25]

结 语

气候变化是全人类面临的重大挑战, 需要各国合作应对。2018 年在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯举行的二十国集团 (G20) 领导人第十三次峰会上, 多国领导人强调有必要在抗击气候变化方面提出具有雄心的目标, 并表示支持《巴黎协定》的签署国履行其在国家捐款方面所作的承诺。2018 年 COP24 实现了各国对执行《巴黎协定》工作方案的谈判。然而, 2018 年 11 月 27 日, 联合国环境规划署发布的 2018 年《排放差距报告》再次表示, 当前世界

各国的自主减排贡献 (NDC) 不足以实现《巴黎协定》设定的 2030 年目标。^[26]可以说, 全球气候治理中各行为体间的相互依存关系一直与集体行动困境相伴, 要消解美国退出《巴黎协定》带来的冲击, 不仅需要更为有效的国际制度安排, 还需要更强的政治意愿与行动。因此, 世界各国特别是西方发达国家需进一步落实减排、资金及技术等承诺, 填补由美国的消极立场所带来的治理赤字, 以提升全球气候治理的有效性。■

【本文是北京市社科基金青年项目“北京参与联合国 2030 年可持续发展议程研究”(项目编号: 17ZGC011)

的阶段性和成果】

(作者单位: 外交学院亚洲研究所)

(责任编辑: 甘冲)

[1] Luke Kemp, "US-proofing the Paris Climate Agreement", *Climate Policy*, Vol.17, No.1, 2016, pp. 86-101.

[2] 《美国经济: 加息和关税阴影下温和增长》, http://www.jjckb.cn/2018-12/25/c_137697026.htm.

[3] The Editorial Board: "Trump's Deceptive Energy Policy", <https://www.nytimes.com/2018/02/04/opinion/trump-energy-policy.html>.

[4] Mark Landler and David E. Sanger: "Trump Delivers a Mixed Message on His National Security Approach", <https://www.nytimes.com/2017/12/18/us/politics/trump-security-strategy-china-russia.html>.

[5] 《过半数美国人认为气候变化不会影响个人》, <http://tech.huanqiu.com/discovery/2018-03/11722586.html>.

[6] 伞形国家是在 2009 年联合国哥本哈根气候谈判中形成的国家集团。由美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、哈萨克斯坦、挪威、俄罗斯、乌克兰及日本等国家组成。

[7] Johannes Urpelainen, Thijs Van de Graaf, "United States Non-cooperation and the Paris Agreement", *Climate Policy*, Vol.18, No.7, 2018, pp. 839-851.

[8] Elizabeth Kolbert, "What Is Donald Trump's Response to the U.N.'s Dire Climate Report?", <https://www.newyorker.com/magazine/2018/10/22/what-is-donald-trumps-response-to-the-uns-dire-climate-report>.

[9] 《美报告确认气候变化给美国带来多重损害》, http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/24/c_1123762142.htm.

[10] Jan Selby, "The Trump Presidency, Climate Change, and the Prospect of a Disorderly Energy Transition", <https://doi.org/10.1017/S0260210518000165>.

[11] 《王灿: 全球变暖的责任: 有 63% 归咎于这 90 家大企业》,

http://m.thepaper.cn/renmin_prom.jsp?contid=1520707&from=renmin.

[12] Jeffrey Mervis, "Science restored:Eddie Bernice Johnson prepares to chair key panel in U.S. House of Representatives", <https://www.sciencemag.org/news/2018/11/science-restored-eddie-bernice-johnson-prepares-chair-key-panel-us-house>.

[13] Alexander C. Kaufman, "Carlos Curbelo, Top Republican on Climate Change, Loses to Debbie Mucarsel-Powell", https://www.huffingtonpost.com/entry/curbelo-fl-26_us_5bd9dbbbe4b01abe6a1a8392.

[14] Jim Malewitz, "Bill Schuette and Gretchen Whitmer take different tacks to climate change", <https://www.bridgemi.com/public-sector/bill-schuette-and-gretchen-whitmer-take-different-tacks-climate-change>.

[15] Mary Pols, "Where Maine's governor candidates stand on sustainability", <https://www.pressherald.com/2018/10/14/from-climate-change-to-helping-boost-farming-maines-gubernatorial-candidates-weigh-in/>.

[16] Tom Whitcomb, "Scott Walker and Tony Evers disagree on climate change", <https://www.thebozho.com/scott-walker-tony-evers-climate-change/>.

[17] Daniel Boffey: "Mayors of 7,400 cities vow to meet Obama's climate commitments", <https://www.theguardian.com/environment/2017/jun/28/global-covenant-mayors-cities-vow-to-meet-obama-climate-commitments>.

[18] 《张唯: 自然主义者在卡托维兹气候变化大会: 文明的崩溃即将来临》, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2709694.

[19] 《谭·科普塞: "绿色新政"使气候变化重回舞台中心》, <https://www.chinadialogue.net/blog/11087-The-Green-New-Deal-puts-climate-back-on-the-agenda/ch>.

[20] Robert O. Keohane, and Michael Oppenheimer, "Paris: beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?", *Politics and Governance*, Vol.4, No.3, 2016, pp.142-151.

[21] 《美国正式通知联合国退出〈巴黎协定〉》, http://us.xinhuanet.com/2017-08/06/c_129673552.htm.

[22] 《美国务院称美退出〈巴黎协定〉立场不变》, http://us.xinhuanet.com/2017-11/14/c_1121952373.htm.

[23] Jonathan Pickering et al., "The Impact of the US Retreat from the Paris Agreement: Kyoto Revisited?", *Climate Policy*, Vol.18, No.7, 2018, pp. 818-827.

[24] Peter M. Haas, "Parxit, the United States and the World", *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, Vol. 15, No.3, 2017, pp. 186-188.

[25] 2018 年 11 月 21 日, 联合国负责气候变化问题的常务副秘书长阿米纳·穆罕默德 (Amina J. Mohammed) 在清华大学苏世民学院的演讲。

[26] 《环境署最新〈排放差距报告〉指明: 各国须付出三倍努力, 才可能实现 2°C 目标》, <http://www.unenvironment.org/zh-hans/news-and-stories/xinwengao/huanjingshuzuixinpafangchajubaogaozhiming>.