

特朗普执政后中美气候外交会走向何方?

新任美国总统特朗普在气候问题上态度消极,这对美国国内气候治理产生重大影响。外交是内政的延续。美国国内权力格局的变更势必对美国参与全球气候治理以及中美气候外交产生影响。气候外交在中美关系格局中的地位将显著下降,积极推动双边气候合作的大氛围已今非昔比。与之相反,中国在应对气候变化方面的政策与行动稳健积极,推动中美两国气候外交向前发展的动力仍在。因此,中美气候外交的未来依然值得期待。

■ 刘元玲/文

DOI: 10.19422/j.cnki.dds.2017.05.006

中美气候外交在过去几年取得长足深入发展,在双边外交的整体格局中逐渐完成了从边缘到中心、从次要到主要的转变。^[1]成绩的取得离不开中美双方对此问题的重视与努力。就美方而言,时任总统奥巴马积极推动一系列应对气候变化的政策与行动,对中美气候外交相当重视。因此,在中美关系因经贸摩擦、南海冲突等热点问题频现紧张之际,气候合作成为双边外交大格局中少有的亮点。2016年美国大选,共和党总统候选人唐纳德·特朗普在世人一片争议与惊叹中登上总统宝座。特朗普在气候问题上所持观点不同于奥巴马,由此将引领美国国内气候治理开启一个“新的征程”,也会为中美气候外交的走向带来不确定性。

特朗普在气候问题上的认知 以及影响

气候变化支持论者认为:气候变化客观存在。人类活动尤其是使用化石燃料是造成全球气候变化的主要原因。因此,国际社会应该积极行动起来

加以应对。特朗普对此不以为然,他不断声称“气候变化是谎言和骗局,是中国人编造的旨在削弱美国竞争力的谎言”^[2]。2016年1月,特朗普接受福克斯新闻采访时又称,“有关中国制造气候变化的谎言只是一个玩笑”。^[3] 胜选后特朗普态度进一步转变并声称“会以开放的态度来面对该问题”^[4]。尤为值得关注的是2016年10月特朗普发表的“葛底斯堡演讲”,其中与气候问题相关的内容包括:减少对价值50万亿美元的美国能源储备(包括页岩气、天然气、清洁煤)生产活动所采取的限制;减轻奥巴马和克林顿对能源基建项目所采取的限制;撤销对联合国气候变化项目的资助。^[5]

2009年,特朗普曾在减少美国温室气体排放的公民呼吁信上签字,^[6]而在总统竞选期间他却大肆攻击奥巴马应对气候变化的政策与行动,并扬言要退出《巴黎协定》,后来转而又称以开放的心态面对该协定,认为人类活动和气候变化之间存在着某些联系。在气候变化问题上,特朗普的观

点充满着矛盾和反复。

当前,特朗普的气候能源圈内聚拢的是一批气候变化的怀疑论甚至反对论者。环保人士的观点无法进入他的决策议程。特朗普即便不是气候变化的反对论者,也至少持怀疑的观点,绝非支持论者。特朗普执政将对美国气候议题产生重要影响。

其一,气候议题不再是美国联邦政府的重要事项,至少未来四年内特朗普政府不会投入太多的精力和资源来应对。特朗普一路走来反复强调其执政的首要目标是“让美国再次伟大”。在他看来,应对气候变化不仅不会维持和增进美国在全球的优势地位,反而对美国经济发展造成拖累。2016年9月,特朗普接受采访时指出,“奥巴马在解决一个实际上不存在的问题……气候问题的重要性很低,有更重要的事值得解决”。^[7]

奥巴马政府将应对气候变化看作美国经济发展的引擎和助推器,希望通过应对气候变化使美国实现绿色技术全球领先、提振美国经济以及解决本土气候变化问题三个战略目标。因

此，他不遗余力推动美国在应对气候变化方面有所作为，甚至在其卸任的前几天还以《清洁能源发展趋势不可逆转》为题在《科学》杂志发表论文捍卫其气候遗产，试图给特朗普施加压力。奥巴马强调，发展清洁能源已是全球趋势，与发展经济并不矛盾，不但能延缓全球气候变化，而且能给美国带来经济效益。^[8]

特朗普对此不以为然。他认为，“气候变化是部分知识和政治精英兜售的假名词；全球气候大会是国际社会监管越界的例子；清洁电力计划是愚蠢的；美国应该重振煤炭行业；化石燃料意味着繁荣和自由”。^[9]2016年11月，特朗普承诺减少化石燃料行业的“就业限制”（该产业所排放的温室气体占美国排放总量的80%）。^[10]为实现“美国再次伟大”，特朗普就任后的执政重点放在经济、就业、移

民等问题上。

可以说，特朗普即便不是激烈的气候变化反对论者，也一定是强烈的质疑者。能否在他的气候认知圈内打开一个口子，给那些气候变化支持论者一定的空间和权利，将直接决定其未来气候政策走向。目前看来，这个圈子似乎还是封闭的，若想改变特朗普的成见，估计很难。

其二，特朗普当选与美国政坛格局的重新洗牌使美国应对气候变化在相当程度上失去了动力和基础。特朗普当选美国总统，历来对气候问题不感兴趣的共和党拿下参众两院并在大多数州重获优势地位，以及保守派大法官的任命等，大大削弱了美国在国内和全球气候治理层面积极应对气候变化的基础。

特朗普在竞选中曾承诺，他若胜选将会撤回奥巴马的气候行动计划并

重振煤炭行业，这势必阻碍美国低碳化的进程。特朗普刚宣誓就职，白宫官网就秒删了“气候变化”所有相关内容，发布根本不含气候议题的“美国第一能源计划”，承诺将取消削减石油和天然气开发的法规，推迟气候行动和振兴煤炭工业。^[11]特朗普上任一周就签署行政命令，推进奥巴马执政时期因环保和气候因素遭拒绝的Keystone XL和达科他管道等各项输油管线建设项目。

其三，就全球气候治理而言，特朗普就任后很难直接退出《巴黎协定》。最近“美国科学家联合会”发布一份详细报告指出，如果特朗普政府打算退出该协定，将不得不采取前所未有的复杂行动，启动漫长的退出程序，付出很大成本。^[12]尽管美国退出《巴黎协定》的可能性不大，近期又指出会派代表团参加2017年将在波

特朗普在气候问题上所持观点不同于奥巴马，由此将引领美国国内气候治理开启一个“新的征程”，也会为中美气候外交的走向带来不确定性。图为2017年3月28日，在美国华盛顿，美国总统特朗普（前中）展示签署后的行政命令。



恩举行的第23届联合国气候大会^[13]，但是特朗普政府在履约精神、国内行动以及对发展中国家的资金和技术支持上，极有可能采取消极态度。

总之，特朗普胜选以后，美国的政治环境、司法体系和三权分立的制衡文化使其国际气候政策延续性大打折扣，给美国落实“国家自主贡献目标”带来巨大不确定性，也为全球气候治理蒙上了阴影。

其四，特朗普治下的美国将会出现一股强大的“反气候”力量，让奥巴马的气候遗产遭遇重大危机。特朗普对奥巴马苦心经营的气候政策的否定不仅体现在言辞上，更体现在其行动以及相关部门的人事部署上。具体包括：一是任命自称“环保署激进政策的主要反对者”^[14]、气候变化的怀疑论者斯科特·浦路伊特担任美国环境保护署署长。二是任命瑞克·派瑞（Rick Perry）执掌能源部。他曾要求裁撤能源部，并嘲笑气候变化是“世俗碳邪教，气候科学家操纵数据以获得资金。”^[15]三是对特朗普执政影响很大的副总统麦克·彭斯（Mike Pence）认为，全球变暖是神话，清洁电力计划应被拒绝。他两次投票反对限制温室气体排放的规则、支持Keystone XP管道项目。^[16]四是国务卿雷克斯·蒂勒森（Rex Tillerson）也是气候变化的怀疑论者。在他看来，气候变化“是一个工程的问题，需要工程的方法来解决。”^[17]五是特朗普在能源气候议题上的顾问团队大多是气候变化怀疑论甚至反对论者。2016年5月，特朗普任命的能源气候政策顾问克拉默以及后来任命的首席科学顾问威廉姆·哈珀尔（William Happer）都是如此。六是2017年3月特朗普签署行政命令，将逐步取消

奥巴马的气候行动计划。^[18]

其五，特朗普上台会让奥巴马执政期间被压抑的“反气候”声音和力量重获释放空间，使得原本积极应对气候变化的基础有所松动和弱化。耶鲁大学气候变化传播项目主任安东尼·莱塞瑞慈（Anthony Leiserowitz）不无忧虑地指出“如果特朗普政府继续声称全球变暖是骗局因而不必理会，恐怕很多保守的共和党选民会去追随他们”。^[19]奥巴马政府通过各种行政命令和政策手段所推动的美国联邦以及各地积极应对气候变化的精神氛围、政策示范、引导力量，很有可能被特朗普政府在此问题上的消极态度所影响。

新形势下中美气候外交 面临的困境

高举“让美国再次伟大”旗帜登台的特朗普反复宣称，他主政的政府将事事以“美国优先”，因此所有有助于实现这个目标的政策主张将被采纳，反之则被摒弃。外交是内政的延续。特朗普时期的外交政策很可能因此呈现保守、民粹的特征，即更加注重美国本土事务而对国际事务缺乏热心、耐心和责任心；注重眼前问题的解决而缺乏对长远利益的关注。气候治理作为一个需要世界各国放眼长远、付出切实努力、持之以恒的集体事业，在特朗普看来则是对美国经济发展的拖累。因此，美国的环境和气候治理很可能进入一个全面收缩阶段。在这样的情景下，中美气候外交将会遭遇新的挑战。

其一，气候治理将不再是中美对话的重点，气候合作在中美外交整体格局中的地位将会下降，积极推动中美实现气候合作的良好氛围不如从

前。中美在过去几年签署的三份有关气候变化联合声明的地位也随之下降。就具体的合作项目而言，那些需要美国联邦政府资助和支持的项目有可能被搁浅，但特朗普政府是否会从积累多年的中美气候外交中彻底抽身，还有待观察。

其二，中美气候合作进程放缓乃至倒退有损两国关系发展大局。中美外交在过去几年由于各种原因呈现不同形式的紧张，而气候合作却成了这种紧张大格局中的亮点，在很多时候都发挥了黏合剂的作用。然而，随着特朗普上台，这一黏合剂消失的可能性大大增加。当双方重新面对因经贸、金融、南海等问题引发的紧张对峙时，将很难再找到一个类似于气候议题这样的良性制约因素，这显然不利于双边关系的健康发展。

其三，中美气候外交中，美国单方面的退出或者热情消退，不仅会激发美国国内在气候问题上的反对声音与力量，也会在一定程度上激发中国国内对气候变化持怀疑和反对态度的各种声音和力量，这不仅不利于中美气候外交的持续发展，而且会一定程度上对中国自身走低碳绿色可持续发展的道路带来消极影响。

中国助力双边气候外交 积极向前发展

历史和现实已经反复证明：中美关系合则两利，斗则两伤。2017年4月，中国国家主席习近平成功访问美国，与特朗普总统在海湖庄园的首日会谈中主张“合作是中美两国唯一正确的选择”。特朗普也表示，“双方应该就重要问题保持沟通和协调”。具体到气候变化问题更是需要中美双边合作。气候问题本身具有超越时空

的特性，中美在该问题上无论合作还是对抗，都有全球性的外溢效应。尽管特朗普上台对中美气候外交带来消极影响，但在中国积极推动下，新形势下中美气候外交仍有合作的空间和希望。

其一，新形势下，中国对待气候问题以及中美气候合作的政策立场没有改变，这为中美气候合作的健康发展奠定了基础。正如中国气候变化谈判代表团副团长在获知特朗普获胜之后所言：中国政策立场不变、谈判原则不变、减排行动力度不变，国际气候合作方向不变。^[20] 中国气候特使谢振华也指出，美国政府换届了，但中美合作仍将继续。

其二，中国若能继往开来，成功应对经济领域的一系列挑战并在此过程中切实完成预定的气候目标，也将为新形势下中美气候合作的健康发展提供推动力。中国在过去几年已经在新能源发展方面取得了举世瞩目的成就，能源结构取得显著优化，森林蓄积量持续增加，并在逐步推动落实《十三五控制温室气体排放工作方案》的各种具体部署。未来中国若能继续在转变发展方式、调整经济结构等方面取得成就，对中美气候合作的持续开展将发挥很大的推动力。

其三，继续推动中美城市气候外交以及其他形式的气候交流深化发展，这种自下而上的方式将大大丰富双边气候合作。美国政治制度的设计使得联邦政府只在有限的范围内进行统治，州和地方政府在具体事务上拥有很大的决策权，因此要及时掌握和了解美国地方政府在相关问题上的积极做法，寻找合作契机。美国很多州的经济规模堪比一些世界大国，像加州在应对气候变化领域也走在世界前

列，中国很多省市的人口规模也非常可观，因此加强双方地方政府层面的合作交流对夯实两国合作具有重要意义。充分利用好“中美节能环保论坛暨企业对接会”以及“中美气候智慧型/低碳城市峰会”平台，将为中美双边关系沿着良性互动的方向发展注入活力和动力。

其四，无论美国国内还是国际社会，在气候问题上存在大量“反特朗普的声音和力量”。这些积极进步的力量不仅广泛存在于美国共和民主两党之中，还广泛存在于市场、非政府组织、公众甚至国防安全部门，无疑会对特朗普的气候政策形成制约。这些声音和力量不仅是美国国内和全球气候治理的福音，也是中美气候外交健康发展的希望和动力。

其五，中国积极参与全球气候治理，立足本国国情，充分利用好目前各种平台与时机，继续在全球气候治理问题上适度发挥发展中大国的率先垂范作用，引领国际气候合作朝着积极健康的方向不断发展，不仅有利于推动全球气候治理取得积极成效，而且对中美气候合作也将发挥积极正面影响。■

(作者单位：中国社会科学院美国研究所)

(责任编辑：张凯)

[1] 刘元玲：《巴黎气候大会后的中美气候合作》，载《国际展望》2016年第2期。

[2] Brad Plumer, "Trump's 'hoax' tweet has set a ridiculously low bar for his nominees on climate change", <http://www.vox.com/energy-and-environment/2017/1/18/14313126/trump-pruitt-climate-hoax-lukewarmism>

[3] Clare Foran, "Donald Trump and the Triumph of climate changeDenial", <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/12/donald-trump-climate-change-skeptic-denial/510359/>

[4] Juliana Rose Pignataro "Trump On Climate Change: Can President Withdraw Paris Agreement on Global Warming?", <http://www.ibtimes.com/trump-climate-change-can-president-withdraw-paris-agreement-global-warming-2491841>

[5] 《特朗普发表“葛底斯堡演说”畅想“百日新政”》，http://finance.ifeng.com/a/20161024/14957521_0.shtml

[6] Elliot Diringer, "An American in Marrakech", <https://www.c2es.org/blog/diringere/american-marrakech>

[7] Clare Foran, "Donald Trump and the Triumph of climate changeDenial", <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/12/donald-trump-climate-change-skeptic-denial/510359/>

[8] 《奥巴马文章〈清洁能源发展趋势不可逆转〉全文翻译》，http://solar.ofweek.com/2017-01/ART-260009-8440-30091275_3.html

[9] Vanessa Schipani, "The Candidates on Climate Change", <http://www.factcheck.org/2016/11/the-candidates-on-climate-change/>

[10] 《特朗普时代的气候变化：没有美国，世界依然会被改变》，转自《经济学人》，<http://news.qq.com/a/20161130/031781.htm?t=1480509399535>

[11] <https://www.whitehouse.gov/america-first-energy>

[12] Stephen P. Mulligan, "Withdrawal from International Agreements: Legal Framework, the Paris Agreement, and the Iran Unclear Agreement", <https://fas.org/sgp/crs/row/R44761.pdf>

[13] 皮利塔·克拉克：《美国将派代表团参加波恩气候谈判》，<http://www.ftchinese.com/story/001071518>

[14] Tom DiChristopher, "Trump plans executive orders aimed at shaking up EPA, climate change policy", <http://finance.yahoo.com/news/trump-plans-executive-orders-aimed-155017676.html>;

[15] Ben Kentish, "Donald Trump's likely scientific adviser calls climate change scientists a 'glassy-eyed cult'", <https://uk.news.yahoo.com/donald-trumps-likely-scientific-adviser-003338841.html>

[16] Ryan Schleeter, "5 Real Things Mike Pence Has Said About Climate Change", <http://www.greenpeace.org/usa/5-real-things-mike-pence-has-said-about-climate-change/>

[17] Chris Mooney, "Rex Tillerson's view of climate change: It's just an 'engineering problem'", https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/12/13/rex-tillersons-view-of-climate-change-its-just-an-engineering-problem/?utm_term=.49f07dee8b3e

[18] <http://edition.cnn.com/2017/03/27/politics/trump-climate-change-executive-order/>

[19] Clare Foran, "Donald Trump and the Triumph of climate changeDenial", <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/12/donald-trump-climate-change-skeptic-denial/510359/>

[20] 王谋：《共识已成 趋势未改》，载《经济日报》，2016年11月18日。