

## 从总统选举的视角看未来美国气候政策与行动

中国社科院美国研究所 刘元玲

**【内容提要】**在过去约三十年间，总统换届对美国应对气候变化的政策与行动产生显著的影响。本文旨在分析奥巴马政府实施的一系列积极应对气候变化的政策和行动在2016年后将面临怎样的发展环境，特朗普治下的美国在气候问题上会采取多大程度上的倒退和反复，以及对未来全球气候治理产生什么样的影响。

**【关键词】**美国政治 美国气候政策 气候政策与行动

美国气候政策与行动包括两大内容：（1）美国国内气候政策，包括联邦、各州、以及地方层次应对气候变化的政策与行动。（2）是美国气候外交，即美国在全球气候治理过程中双边和多边层次的相关气候外交政策与行动。无论是国内还是国际气候政策与行动，又分别呈现多种不同的形态，林林总总地构成了美国国家气候政策与行动的全貌。

美国历届政府的气候政策随着相关的政治、科学、经济以及安全等因素的发展而不断发展变化，最早可追溯到上个世纪五十年代艾森豪威尔时期。<sup>①</sup>纵观美国的气候政策与行动可发现总统本人对该问题的认识将直接影响相关政策出台和行动落实。例如自上世纪90年代气候问题作为全球性议题登上国际政治舞台以来，在老布什和小布什任期内，均对气候问题持怀疑消极的态度。而克林顿和奥巴马政府时期均采取了相反的态度，不仅认同和支持气候变化的科学研究，而且主张积极应对气候变化。

### 一 奥巴马政府治下的气候政策与行动

奥巴马政府在气候变化问题上的态度和立场与前任历届政府都有所不同，承认气候变化客观存在，认可人为因素对气候变化产生重要影响，主张采取积极行动来加以应对，并试图在国内和国际气候治理领域发挥积极领导作用。

奥巴马称“消极坐等气候变化而不加以应对，是对子孙后代不负责任”，2008年奥巴马在联合国气候会议远程演讲时表示“我的总统任期将标志着美国在气候变化方面担当领导的新篇章”<sup>②</sup>，2015年8月则指出：只要我还是美国总统，

<sup>①</sup>Karen Fisher-Banden, "International Policy Instrument Prominence in the Climate Change Debate", in Paul G. Harris ed, Climate and American Foreign Policy, New York: St. Martin's Press, 2000, P152.

<sup>②</sup>“奥巴马气候变化政策含义：与振兴美国经济相联系”，《中国新闻周刊》，2009年2月6日。  
<http://www.chinanews.com/gj/bm/news/2009/02-06/1552821.shtml>

就要在全球气候治理领域发挥积极领导作用<sup>①</sup>……这被普遍认为是气候变化问题奥巴马时期的来临。有报道反应奥巴马在气候问题上的“勤勉度”指出：根据白宫保存的工作记录，2015年1月至8月份平均每4天半奥巴马就会通过行政命令的方式来发布有关应对气候变化的一项新举措。<sup>②</sup>

奥巴马拥有自己“亲气候”的相关决策圈，包括国务卿约翰·福布斯·克里(John Forbes Kerry)、国家安全事务助理托马斯·多尼隆(Thomas E. Donilon)、美国气候大使托德·斯特恩(Todd Stern)以及美国进步中心主要领导人波德斯塔(John Podesta)等。他们都是气候变化支持论的拥趸，承认气候变化客观存在，并且认可认为因素对气候变化所产生的主要影响，因而支持采取积极行动来应对气候变化。这个气候圈子对奥巴马在气候问题上的内政和外交政策发挥了重要影响。尤其是在奥巴马第二任期内，国务卿克里带领的外交团队更加强调气候议题，2014年签署的《中美气候变化联合声明》、2015年《中美元首气候变化联合声明》、以及2016年《中美元首气候变化联合声明》的签署不仅成为中美外交中的重大成果，也成为奥巴马政府气候外交的一大亮点。此外，美国国家安全事务助理托马斯·多尼隆则推出了气候安全的理念，提出气候变化对国家安全的影响源自其对世界各国环境日益严重的影响，<sup>③</sup>这大大扩展了气候变化的研究领域。

奥巴马政府时期将气候变化看做是其政治议程的重要事项，因此对该问题付出相当程度的资源与精力。在气候外交层面，一方面奥巴马政府积极重塑美国在全球气候治理中的领导作用，通过参加历届世界气候大会，以及在《联合国气候变化框架公约》等机制外的积极活动，积极在全球气候变化的谈判中发挥影响力。另一方面，奥巴马政府也同当今碳排放大国诸如印度、中国等积极推行双边气候外交，分别取得了不同的进展和成就。

奥巴马主政时期，就应对气候变化的机构而言，美国大多数联邦层面正在进行的气候政策与行动主要是通过总统行政办公室(Executive Office of President, EOP)、环境质量委员会(council on environmental quality, CEQ)、美国环境保护署(Environmental Protection of America, EPA)来推行。其中总统行政办公室主要是绕开国会压力和阻挠而通过总统行政命令的方式来推行气候应对行动；环境质量委员会的功能在于协调联邦各机构与白宫之间的气候政策与行动；环保署则是历来重视环境保护并在气候政策与行动上通过一系列安排来积极配合奥巴马政府。

奥巴马曾经试图通过一项专门的立法来推动美国开展应对气候变化的政策

<sup>①</sup> John Abraham, “Barack Obama is the first climate president” [www.theguardian.com/environment/climate-consensus-97-per-cent/2016/nov/02/barack-obama-is-the-first-climate-president](http://www.theguardian.com/environment/climate-consensus-97-per-cent/2016/nov/02/barack-obama-is-the-first-climate-president)

<sup>②</sup> Suzanne Goldenberg, Barack Obama sets sizzling climate action pace in push to leave legacy <http://www.theguardian.com/environment/2015/jun/25/barack-obama-climate-change-legacy>

<sup>③</sup> Tom Donilon, National Security Advisor to the President, Remarks at the Launch of Columbia University’s Center on Global Energy Policy, White House Press Releases, Fact Sheets and Briefings, April 24, 2013.

与行动，无奈面对的阻力太大，最终使得相关的法案胎死腹中，被遏制在萌芽状态。在这样的情况下，一方面，《美国振兴与再投资法案》(American Recovery and Reinvestment Act, ARRA)中相关的内容成为奥巴马政府开展气候行动的一个重要依赖，《美国振兴与再投资法案》重点在清洁能源研发和气候科学的研究提供资金和政策支持，其中包括630亿美元的研发资金投放在能源、交通和气候研究领域。另一方面，2013年颁布的《总统气候行动计划》则推出了广泛的行动内容来推动美国本土以及全球层面上应对气候变化的努力。

美国政治制度的设计决定了任何一位在位总统想完成一件政治事业，最好的状态是立法、司法和行政三个部门能够在认识上同心合一，立场上团结一致，实践上通力合作。然而由于理念与利益，尤其是党派、利益集团等等的大量存在，不同的声音和力量永远存在，因此要达到这种“合一”的状态毫无疑问非常困难，这就让美国国内政治不时呈现各种斗争纷争的状态，让当初为了避免集权专政而做的制度设计最后呈现为制衡大于妥协，程序的公平正义压制和拖延解决问题的信度和效度。在气候问题上，奥巴马在其担任总统的前几年面临来自共和党各种层面的压力，2016年第二任期中期选举之后，参议院和众议院均由共和党占多数，成了名副其实的跛脚鸭。在这样的情况下，奥巴马要想推行其有关应对气候变化的政策与行动，一直以来都面临很大的苦难与挑战。

美国国内政治精英的极化现象由来已久，这种极化不仅体现在两党作为一个整体对各自政治理念和原则的拥护上，还体现在具体的政治议题上。在气候变化问题上，两党的分化尤其明显，历年来皮尤调查的数据都现实，共和党与民主党在面对气候变化问题上分别持不同的观点。民主党具有亲环境的政策传统和悠久的环保理念，共和党则与之相反，在气候问题上绝大多数的共和党人长期持“反对论”或者是“怀疑论”的观点。来自共和党的这种理念和立场，影响了美国联邦和地方各个层次很多的执政掌权者，对奥巴马所积极倡导的气候政策与行动采取漠视、轻视甚至反对的态度。

总而言之，需要注意的是，由于美国三权分立的政治制度设计，以及国内政治精英在气候变化问题上没有达成共识，因此奥巴马在任期内想通过立法来实施其相关的应对气候变化的政策与主张没能成功。不得已而采用行政命令的方式，在其权限范围内最大可能地来推动美国联邦和各州积极应对气候变化的努力。

有研究现实，如果这些行政命令都能够落实成功，那么奥巴马政府在全球气候大会上提出的美国的国家自主承诺贡献的目标基本上可以完成。然而，值得关注的是，其中很多的政策措施的实施时间段以及大大超出了奥巴马总统任期的时间段，除非他持续连任美国总统，否则很多政策的命运前途未卜，因而关注未来总统大选的结果对奥巴马气候遗产的继承十分关键。

## 希拉里和特朗普的“气候观”之比较

2016年的美国总统选举是美国历史上前所未有的非常规选举。众所周知，经过异常激烈而又独特的总统候选人角逐，在2016年11月8日大选结果出炉前的几个月里，民主与共和两党候选人轮番出场，气候议题虽不是候选人关注的重点，但也均有涉及。希拉里虽然败选，但是她所代表的民主党在气候问题上的立场和观点、以及过去几年的政策与做法将不会随着她的败选而立即销声匿迹。因此将分析希拉里·克林顿与唐纳德·特朗普在气候问题上的立场与观点，将有助于我们更加全年和深刻地认识和理解未来美国气候政策与行动的走向。

曾几何时，作为民主党阵营中最具问鼎总统宝座实力的候选人，希拉里在气候变化问题上与现任总统奥巴马的主张基本一致，如果竞选成功，美国现行的国内气候政策和行动将有望得以延续和更新，美国在全球气候治理中的作用和影响将更趋积极。

希拉里在明确表示会延续奥巴马政府的环境政策。她曾指出：“我将以《清洁电力计划》为基础，与各州、城镇以及非城市居民共同加快清洁能源利用、提高能效、推广绿色交通。”并提出：未来10年，针对巴黎气候协议的行动方向非常重要，因为如果不大力推进清洁能源发展，削减经济增长过程中的碳污染，将无法避免最终的灾难性后果。希拉里还提出了自己的环境方案，比如对石油巨头（主要指埃克森美孚）展开调查，同时对气候变化进行深入研究，许诺大幅增加太阳能在美国能源结构中的占比。<sup>①</sup>

2015年8月，希拉里通过竞选网站首度公开其气候变化政策细节的视频，其中提到若希拉里竞选成功，将在其首个总统任期内在全美新装5亿个太阳能电池板，并保证2026年后让家家户户都能实现可再生能源供电。随后希拉里在爱荷华州发表演讲时重申了该政策，并表示这将覆盖美国大多数家庭。希拉里提出的内容目标之一是让美国33%的电力都来自可再生能源，与奥巴马曾经提出的到2030年占比20%的目标相比，似乎更加宏大。

不过，值得关注的是：希拉里对水力压裂技术的态度与特朗普不谋而合，这也是最受争议的地方；另外还对美加输油管道Keystone XL态度暧昧。据悉，希拉里团队接受了能源巨头的资金支持，支持利用压裂法开采油气，还向全世界推销该技术。希拉里相信，页岩气能重塑全球能源版图，在向更加清洁绿色经济模式转型的过渡时期，天然气将发挥巨大的作用。

再来看看共和党阵营的情况。与民主党在气候问题历来相对积极的态度相比，共和党作为一个整体在该问题上向来持消极立场。例如，在特朗普这股旋风尚未形成气候之前，包括特朗普在内的所有共和党总统竞选者，例如Ted Cruz，Ben Carson，Jeb Bush，Marco Rubio，John Kasich等都是气候变化的“怀疑论

<sup>①</sup> “特朗普与希拉里的能源‘恶战’”

[http://www.qstheory.cn/zoology/2016-06/01/c\\_1118956481.htm](http://www.qstheory.cn/zoology/2016-06/01/c_1118956481.htm)

者”，他们都否认全球气候变化客观存在，质疑人类在其中发挥的影响作用，反对现行的有关应对气候变化的政策和行动，对奥巴马提出的诸如“清洁电厂”、削减甲烷等非二氧化碳温室气体等等一系列的进步举措都持反对态度，在反对“清洁电厂”方面，他们不惜鼓励各州动用法律途径来指控奥巴马政府的做法涉嫌违宪。与此同时，即便在少数承认气候变化且人类该负责任的共和党人那里，例如 Chris Christie, Carly Fiorina, 他们大多反对目前奥巴马政府所采取的应对方法。支持对气候变化采取应对措施的两位共和党总统候选人 Lindsey Graham and George Pataki, 他们的民意支持率极低。<sup>①</sup>

尽管目前特朗普对气候变化的基本认知方面出现了观点的松动，然而整体看来，特朗普的“反气候”的立场基本上是一以贯之的。例如，今年7月19日美国克利夫兰召开的共和党全国代表大会上，特朗普力压反对阵营，成为无可争议的美国共和党总统候选人。回顾和汇总特朗普在气候变化问题上的各种言论，以下极具特朗普个人特色的回答，基本上代表了目前他在气候问题上的立场和态度。

可以说，尽管特朗普在气候问题上秉持了其一贯“语不惊人死不休”的特征，尽管他不可能凭借一己之力就废除《巴黎协定》（即便他当了总统按照《巴黎协定，退出也需要花费四年的时间》），但是他的言论以及截止到选举结果出炉的一些做法的确展示了如果他竞选成功，他有能力放缓该协定的批准过程，有能力削弱甚至推倒奥巴马政府任期内所开展的一系列应对气候变化的政策与行动，有能力影响美国各级地方政府在应对气候问题上的一些做法——让消极的更消极，让积极得行动更困难，让那些犹豫不定的更倾向于走到特朗普的阵线中去。

俗话说：听其言，观其行。如果以上的说法对于“气候支持论”者来说意味着“言论上的不负责任”，那么特朗普任命气候变化怀疑论者克拉默作为其能源政策顾问和任命油气界老板哈罗德·汉姆担任能源部长则无疑是一种“行为上的灾难”。2016年5月13日，特朗普选定北达科他州众议员、气候变化怀疑论者克拉默作为能源政策顾问。克拉默不仅强烈支持石油和天然气开采，还坚决否定气候变化，他所在的北达科他州正积极推动页岩油和天然气开采。据克拉默透露，特朗普团队希望克拉默拟定一份“白皮书”，详述能源政策看法。克拉默准备在“白皮书”中阐述外资控股美国能源资产的危害，批评能源领域税负过重与监管严苛。<sup>②</sup>更具冲击力的则是特朗普所中意的未来能源部长。据路透社2016年7月21日从特朗普竞选团队内部渠道获悉，特朗普准备提名传奇页岩巨头，大陆资源公司首席执行官哈罗德·汉姆担任美国能源部长。如果落实的话，这将意味着会出现

<sup>①</sup>Dana Nuccitelli, "Republicans have become the party of climate supervillain", <http://www.theguardian.com/environment/climate-consensus-97-per-cent/2015/sep/14/republicans-are-becoming-the-party-of-climate-supervillains>

<sup>②</sup> "Trump Taps Climate Change Skeptic Kevin Cramer as Key Energy Advisor" <http://www.teaparty.org/trump-taps-climate-change-skeptic-kevin-cramer-key-energy-advisor-164713/>

美国历史上首位由油气业界老板直接担任的能源部长。<sup>①</sup>而在2016年12月初，特朗普提名气候变化质疑者（真是反对者）斯科特·普路伊特（Scott Pruitt）出任美国环保署署长，无疑是向奥巴马时期的气候变化和环境政策的公然宣战。因为斯科特·普路伊特的从政经历可以看出，他一直致力于反对环境保护署的各种环保政策，自称是“一个反抗美国环境保护署激进议题的领路人”。在气候问题上，他长期对此问题持质疑的态度，曾经联合其他州的检察总长们团结起来起诉“清洁电厂计划”——奥巴马政府面对巨大压力情况下利用其行政权力在最大限度内的应对气候变化的行动主张——并且取得了不凡的成就。这一点让美国的低碳化经济发展道路前途布满荆棘。最近，他还采用同样的方法联合其它各州的检察总长起诉美国刚出台的甲烷排放法规。

据美国相关机构的研究结论，美国目前(特朗普正式执政之前)的政府将会在很大程度上削弱美国的气候目标。<sup>②</sup>这意味着，即便是美国在奥巴马政府时期已经尽可能地在应对气候变化方面积极有所作为，无论是在减排，减缓还是适应方面均有不同的政策应对和实际行动，但是要达到美国气候目标，依然面临很大的挑战，需要做更多的努力。然而，面对特朗普目前这样的表态，未来的期待不仅变得渺茫和悲观起来。作为环保主义者的亿万富翁汤姆·斯迪尔指出：“特朗普的能源政策将会加速气候变化，因为这些政策旨在保护污染性企业的利益，这些企业污染空气和水，阻碍美国向清洁能源的转型，不利于美国经济的发展以及气候和环境的健康。”<sup>③</sup>

美国能源安全理事会高级顾问盖尔·鲁夫特在2016年6月30日北京举行全球能源安全智库论坛暨《世界能源蓝皮书：世界能源发展报告（2016）》指出：特朗普如果当选，美国气候政策将会发生巨变。奥巴马政府一直认为“气候变化”是一个非常紧迫的问题，希拉里也一直强调气候变化是人类的最大挑战；与此相反，特朗普完全不认为气候变化是个问题，并不需要政府投入很多资金和政治资源去解决……如果特朗普上台，气候变化将不再是中美对话的重点。

有效的国际气候治理不仅依靠一个有法律约束力性的全球协定，更重要的是各国各地区的行动和努力，持续有力的国内气候政策与行动尤为关键，尤其是那些在该问题上能够发挥巨大影响力的各个大国。此次马拉喀什大会期间，美国选出了新一届“反气候”的总统特朗普，这不仅让当时在会议现场的美国工作人员泪洒会场，也给整个全球气候治理蒙上阴影。好在，东边不亮西方亮，包括中国、

<sup>①</sup> “特朗普豁出去了：要首次提名油气大鳄当能源部长”  
<http://money.163.com/16/0722/18/BSJM34H900253B0H.html>

<sup>②</sup> Samantha Page, "New Gas Infrastructure Is Going to Completely Undermine U.S. Climate Goals."  
<http://thinkprogress.org/climate/2016/07/22/3800752/a-bridge-to-forgetting-paris/>

<sup>③</sup> “Donald Trump would ‘cancel’ Paris climate deal” <http://www.bbc.com/news/election-us-2016-36401174>

欧盟和小岛屿国家政府等先后明确无论美国气候政策如何改变，自己都将坚定落实气候承诺。特朗普的当选，对已经做出的国家自主贡献目标，恐怕不大可能卖力气去真做，更难以拿出真金白银帮助其它发展中国家应对气候变化。中国谈判代表的四个不变：中国求政策立场不变，中国谈判原则不变，中国减排行动力度不变，国际气候合作方向不变，中国的表态和立场为国际气候治理注入的希望和力量。同时，公民社会也会一如既往地发挥正面影响，尤其是考虑到美国各州和各级地方，以及市场的巨大影响力，都在美国气候行动中一直发挥着重要作用，民间社会在继续推动并监督未来特朗普政府的执政方面也是有可期待的地方。

总而言之，如果我们认可全球气候变化客观存在，承认人类燃烧化石能源对该变化过程的影响之大，并决心有所作为积极加以应对，那么作为全世界最主要温室气体排放国家的美国，其在应对气候变化方面的政策与行动、内政与外交，不仅对美国本土产生影响，而且与全球人类命运的发展息息相关，值得我们关注。与此同时，美国总统个人作为一个重要的自变量，其对美国气候政策与行动、内政与外交发挥着举足轻重的影响，同样值得我们关注与期待。特朗普的上台，无疑为美国未来的气候政策与行动以及全球气候治理的未来，都蒙上了阴影。