

美国奥巴马政府气候治理政策的发展与演变

■ 刘元玲/文

影响美国气候政策的因素非常复杂，并且随着时间的变化而不断发生变化。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。他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。作为全球首屈一指的政治经济强国，同时也是世界上最主要的温室气体排放大国之一，美国气候政策的发展与变化不仅对美国自身而且对推动联合国气候谈判进程将产生重要影响。

影响奥巴马政府气候治理的主要因素

回顾过去七年美国应对气候变化的政策及行动，坎坷颇多，尤其是奥巴马首届任期内应对气候变化方面取得的进展比较有限。这主要是受制于以下几个方面因素的影响。

第一，奥巴马入主白宫之时，因受次贷危机影响，美国实体经济遭受



2014年9月23日，美国总统奥巴马在纽约联合国总部举行的联合国气候峰会上发言。

重大创伤。美国新增失业人口840万，就业市场形势之严峻也为大萧条以来所罕见。因此，经济和就业在当时最受美国民众重视，也是奥巴马政府必须加以应对的问题。随后，引发巨大争议的医保改革法案以及高达数十亿美元的国债问题也是奥巴马政府

亟待解决的棘手难题。因此，气候变化问题的重要性和紧迫性未能体现，政府所投入的资源 and 能量也有限。后来，随着美国经济逐渐复苏以及劳动力市场的转暖，奥巴马在成功连任之后才有精力应对气候变化问题。

第二，政治精英阶层在气候变化问题上达不成共识，难以形成共同应对气候变化的合力。20世纪90年代以来，美国两党政治极化迅速加剧，已经成为美国政治运作的基本环境。在气候变化问题上，两党大多数党员很多时候几乎无道理可讲，仅是选边站队。例如，共和党资深议员约翰·麦凯恩（John McCain）和琼·汉斯曼（Jon Huntsman）曾经均认可气候

变化的确存在且美国应该有所作为。麦凯恩曾经在2007年与他人联合提出一份《气候管理和创新法案》，旨在引进总量控制和交易的规则来有效管理气候变化。然而，随着共和党在此问题上的态度日趋保守，他在此问题上几乎也不再发声。^[1]历史上共

和党总统（如里根和布什）曾成功地采取政策以解决各种环境问题，共和党人还开创了利用自由市场以及总量管制和贸易的方法作为经济可行的环境政策，并取得成功。然而，目前是民主党在积极支持这些政策，共和党反而持反对态度。目前，共和党几乎所有总统候选人都否认全球气候变化问题的存在，否认人类应对此负责。在当前美国政治环境下，让气候变化问题超越党派之争相当困难。

第三，政治极化导致难以达成气候立法，从而大大限制了奥巴马政府应对气候变化的进程和效果。《美国清洁能源和安全法案》的“夭折”就是一例。该法案旨在限制美国碳排放，涉及气候变化相关的减排目标、资金机制以及适应、技术转让等关键问题。如果法案获得通过将对美国温室气体减排以及国际合作等问题产生重大影响，然而2009年被参议院否决。与此同时，尽管也有其他的气候变化立法提案，但在国会通过的希望很渺茫。奥巴马无奈，只能绕过立法机构，通过有限的行政命令依靠环保署来推动相关气候治理行动。不过，眼见奥巴马即将离任，目前仍在运行的相关政策和行动前途未卜。

第四，美国能源结构变化与粮食安全中短期内无虞，是奥巴马政府在气候变化问题上作为有限的深层原因。美国储量丰富的非常规化石能源的开采因为技术进步而取得突破性进展，这使得中短期内发展清洁能源来保障能源安全的紧迫性大大下降。与此同时，尽管有“桑迪飓风”等极端天气事件发生，但美国粮食安全无忧，在这个方面气候变化带来的威胁“可视度”很低。例如，2012年美国大旱导致玉米大减产，对国际玉米市场

造成了不小的冲击，但对美国国内粮食安全影响极小。

联邦政府应对 气候变化的主要举措

奥巴马非常重视气候变化问题，早在其总统竞选阶段就不断呼吁美国各界重视气候变化与人为因素的关系，并强调要积极应对该问题。在2009年就职典礼中，奥巴马曾别出心裁地将绿色作为就职典礼的主题色彩，“绿色新政”成为各界对新政府的预期。奥巴马入主白宫以来，更是通过各种渠道在各个场合极力倡导要积极应对气候变化。气候变化问题成为奥巴马任期内的主要优先事项，并很可能成为奥巴马最主要的政治遗产内容。根据白宫保存的工作记录，截至2015年8月底，2015年初以来平均4.5天美国总统奥巴马就会通过行政命令的方式来发布应对气候变化的新举措，^[2]其重视程度可见一斑。

目前，美国联邦层次正在进行的气候治理行动主要是通过总统行政办公室、环境质量委员会、《美国振兴与再投资法案》、2013年颁布的《气候行动计划》等来完成。其中，总统行政办公室主要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；《美国振兴与再投资法案》重点在为清洁能源研发和气候科学研究提供资金和政策支持；而《气候行动计划》则主要依赖美国环境保护署推出了广泛的行动内容来推动在美国本土以及全球层面应对气候变化的努力。该计划主要覆盖减排、适应和国际合作三大领域，列举了75项欲达目标，比较集中地体现了美国联邦层次应对气候变化的

尝试和努力。^[3]

第一，减少美国国内温室气体排放。奥巴马在2009年哥本哈根气候大会上承诺到2020年美国温室气体排放总量在2005年基础上减少17%。2014年11月访华期间，奥巴马宣布2025年美国温室气体排放总量在2005年基础上减少26%—28%。^[4]以上目标需要以下一系列举措的落实与完成。

一是削减电厂碳排放。“清洁电厂”是《气候行动计划》中的重头戏。2014年6月美国环保署发布一项新的清洁能源计划，要求到2030年美国所有发电厂的碳排放量将减少30%，并要求停止对海外新建燃煤电厂的公共融资。在美国出台该政策后，英国、荷兰及北欧各国都加入该协议，全球性融资机构与世界银行也采取了类似的政策措施。

二是提升美国在可再生能源方面的领导力，并开启清洁能源创新的长期投资。例如，2010年奥巴马宣布一项总额为23亿美元的税收优惠政策，用于创造清洁技术制造业的就业岗位。该政策将惠及43个州的183个项目大约1.7万个就业岗位。奥巴马政府还投入5亿美元用于绿色工作的就业培训。劳工部投入约8900万美元通过103个项目来推动绿色就业相关研究，并陆续推出《绿色产品和服务的职业就业与工资调查》、《绿色技术和实践调查2011》、《绿色商品和服务的就业调查2011》。^[5]在《美国复苏与再投资法案》中，用于清洁能源的直接投资及鼓励清洁能源发展的减税政策涉及总额达1000亿美元。奥巴马政府还设立了500亿美元的“清洁技术风险”基金，鼓励技术创新及其商业化。

三是建立高能效的交通运输并

开发部署先进交通技术。奥巴马政府专门设立提高汽车燃料效率政策和全国低碳燃料标准,投入40亿美元资助汽车厂商提高汽车能效,并为购买工艺先进汽车的消费者提供7000亿美元直接或可转换的税收抵免。2011年奥巴马宣布将在2014—2018年间首次规定大型卡车的燃油消耗以及热温室气体排放的标准。2013年,奥巴马政府提出美国将设置新的2018年以后重型卡车燃油效率标准。同年8月,美国能源部分别根据该计划提出了针对商业制冷设备以及商业冷藏和冷冻库的两种主要能源效率新政策。据称这两项政策将在未来30年内为美国节约280亿美元的能源成本并将减少3.5亿吨二氧化碳排放。^[6]在2015年6月,美国环保署对重型卡车实施减排24%的新规则,并首次对飞机和农业的碳污染排放进行限制。

四是限制氢氟碳化物(HFCs)以及甲烷等温室气体的排放。除了对全球燃煤电厂的碳排放进行监管之外,还积极推动削减全球的非二氧化碳污染物的排放。2012年2月美国发起并主导的“气候和清洁空气联盟”便以削减甲烷、黑碳和氢氟碳化物的排放为目的。2013年6月,中美双方就同意利用《蒙特利尔议定书》机制来削减氢氟碳化物达成共识。同年9月,二十国集团领导人也达成协议,承诺在《蒙特利尔议定书》框架下削减氢氟碳化物。

第二,增强美国的气候韧性,提高美国适应气候变化的能力。其举措主要包括:通过指导机构支持气候韧性投资促进建筑和基础设施的气候韧性,建立更强大和安全的社区与基础设施;保护经济和自然的各种气候韧性项目,包括辨别关键部门对气候变

化的脆弱性,提高健康部门的气候韧性;减少粮食浪费,美国环保署和农业部在2015年9月设定首个国家减少食物浪费的目标,要在2030年使美国的食物浪费减少50%,食物浪费导致的甲烷排放占美国所有垃圾处理站甲烷排放的18%;^[7]科学管理气候变化的影响,发起气候数据倡议,目前38个联邦机构发布了气候适应计划并为公众提供了气候韧性的虚拟工具箱;建立和发布温室气体排放强制报告制度。作为一项与国家温室气体清单编制互补的温室气体数据管理制度,从2010年开始奥巴马政府要求大排放设施(企业、供应商)核算其排放量并报告相关信息,美国的温室气体排放报告制度开始实施。

地方政府对 气候治理进程的参与

作为一个联邦国家,美国各州在处理各项重大事务过程中拥有不可替代的决策权和影响力。任何一项联邦决策如果得不到地方各州的拥护支持,最终都将归于失败。在应对气候变化问题上,如果地方和州没有积极响应,那么奥巴马所有的努力最后都极有可能落空。

令奥巴马感到欣慰的是,尽管由于种种原因联邦层面的气候立法已被扼杀在萌芽中,这大大限制了奥巴马政府气候行动的可信度和效度,但是美国各州和地方政府一直在探索和行动,推出了很多重要且先进的气候变化政策措施,具有较为广泛的政策和实践基础。目前,美国有40多个州建立了统一的温室气体排放报告制度。32个州和地方政府制订了应对气候变化的行动计划,还有些州实施了约束性的碳排放限制措施。此外,

美国拥有三个区域性的强制排放交易计划:区域温室气体行动计划、西部气候倡议和中西部地区温室气体减量协议。这些计划和倡议旨在推动重点参与者在缺少全国性机制的情况下成功实行电力企业碳排放总量限制和交易机制。2014年,美国八个州组成联盟,共同推出一项名为“零排放汽车行动”的项目,计划到2025年向社会投放330万辆零排放汽车,并同时建立燃料基础设施,以减少温室气体和烟雾的排放。^[8]

有个别州在应对气候变化方面不仅走在了美国前列,而且在国际上都发挥了积极的影响。例如,在2006年9月27日,美国加州州长阿诺·施瓦辛格签署了立法机构通过的《议院第32号法令》(AB32)。该法令成为加州应对全球变暖的行动蓝图,成为全美第一个应对气候变化问题的法令。该法令把加州2020年的温室气体排放量限制在1990年的水平。加州排放上限和交易机制于2013年1月1日正式生效,运行情况受到广泛认可,第一年就已筹得14亿美元。加州的气候行动具有鲜明的前瞻性、连贯性和强大的影响力,其不断出台的一系列条例法规不仅成为各州的参考典范,更因为其积极倡导的总量控制与排放交易计划使加州的气候行动走向国际。

除加州外,美国还有很多州各自在应对气候变化方面做出了积极探索和努力。例如,纽约州提出了全美范围内最大的电力市场转型计划,其“改革能源愿景”(Reforming the Energy Vision)旨在彻底改变支持分布式能源和以消费者为主的能源系统公共事业监管。康涅狄格州和纽约的“绿色银行”运行良好,积极推动了清洁能

源的发展。2014年6月,南卡罗来纳州通过SB1189法案并成为美国44个接受净计量电价制度的州,有效推动了光伏发电的发展。马萨诸塞州、新罕布什尔州、罗得岛和佛蒙特州在光伏发电方面也取得了积极进展。当然,也有不甚积极的州,俄亥俄州在2014年冻结了其新能源目标计划。堪萨斯州在新任州长上任后也试图中止有利于清洁能源发展和应对气候变化的法律政策。佛罗里达州监管部门通过提案决定降低其能效项目的目标,并在2015年年底停止太阳能的退税优惠政策。

竞逐国际气候治理领导权

就气候外交而言,一直以来,美国对“共同但有区别的责任原则”以及自上而下的国际气候治理原则不满,不接受任何有实质约束能力的国际条约,并且游离于《京都议定书》之外。这种不合作的态度成为很多国家拒不减排的理由,不仅损害了美国的形象,也使美国丧失了在该议题上的感召力和领导力,很长时间在国际气候治理进程中扮演了拖后腿的角色。

奥巴马总统多次向国际社会传递“行动与合作”的积极信号。奥巴马指出美国要重返《联合国气候变化框架公约》谈判,积极主动承担减排责任,与世界主要发达国家以及发展中国家一起减少温室气体排放,减缓气候变化的影响,在气候变化问题上试图摆脱以往单边、孤立的做法,在政策目标和行动上向前进步很多。不过在否定“共同但有区别的责任”原则、通过气候行动促进美国经济发展以及强化美国气候领域的领导权方面,奥巴马政府秉承了自20世纪90年代以来美国历届政府的主流立场,具有一


定的延续性。其中,奥巴马政府气候外交的一个重要内容和战略目标就是使所有温室气体排放大国参与到全球气候治理的行动中来,共同应对气候变化。

对美国而言,在放弃《京都议定书》多年后,现在终于迎来一个难得的机会让自身重新掌握在国际气候治理领域的领导权。在奥巴马执政期间尤其是第二任期内,美国凭借其排放水平的降低、经济实力进一步夯实、能源结构的变化以及无与伦比的科技水平和巨大的政治影响力等,先后建立了若干有影响力的新机制,并在一些重要国际机制中前所未有地引入气候议题。2013年后奥巴马政府依据《气候行动计划》进一步推进美国的气候议程,特别是在气候外交和国际气候谈判中,奥巴马将继续保持积极进取的姿态。2015年8月奥巴马曾表示,“只要我还是总统,美国就要在应对气候变暖领域扮演核心角色。”^[1]

美国国会不会接受任何有法律约束能力的国际条约,美国代表团还是继续前几年的做法,试图重新解释和推翻公约的相关原则,尤其是共同但有区别的责任原则和自上而下原则。不过,在加强与其他国家合作行动以发挥美国在气候治理中的领导作用方面,奥巴马政府有新的举措。这主要体现在两个方面。

一是加强与发达经济体的多边合作。例如,2013年美国与英国、荷兰等国家共同发起了“清洁能源公共融资”项目;2014年美国与英国、德国共同发起了“全球气候融资创新”项目。

二是扩大与主要新兴经济体的双边合作。鉴于中美印是世界前三大碳排放国,奥巴马政府力图将气候变化

塑造为这些重要双边关系的核心议题之一,因此在2013年和2014年中美战略对话和美印战略对话期间,美国分别与中国和印度设立了气候变化工作组。美国试图通过强化政策对话与合作,促进新兴经济体减少碳排放。

【本文为国家科技支撑计划项目“气候变化与国家安全战略的关键技术研究”,(项目编号:2012BAC20B06)的阶段性成果】

(作者单位:中国社会科学院美国研究所)

(责任编辑:张凯)

[1] Jamie Henn, Sen. McCain Should Blame Climate Change, Not Immigrants, for Arizona Wildfires. http://www.huffingtonpost.com/jamie-henn/sen-mccain-should-blame-c_b_882127.html. (上网时间:2015年7月15日)

[2] 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>. (上网时间:2015年7月10日)

[3] The White House, FACT SHEET: President Obama's Climate Action Plan. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/25/fact-sheet-president-obama-s-climate-action-plan>. (上网时间:2015年7月15日)

[4] The White House, "FACT SHEET: U.S.-China Joint Announcement on Climate Change and Clean Energy Cooperation." <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/FACT-SHEE>. (上网时间:2015年5月15日)

[5] <http://www.bls.gov/green/home.htm>. (上网时间:2015年7月10日)

[6] <http://www.ncsc.org.cn/article/xwdt/gjxw/201309/2013090000195.shtml> (上网时间:2015年7月10日)

[7] EPA and USDA Join Private Sector, Charitable Organizations to Set Nation's First Goals to Reduce Wasted Food. <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2013/06/0112.xml>. (上网时间:2015年5月10日)

[8] <http://env.people.com.cn/n/2014/0608/c1010-25119529.html>. (上网时间:2015年7月10日)

[9] This has to be the year the world agrees on climate change, says Obama in Alaska. <http://www.theguardian.com/environment/video/2015/sep/01/this-has-to-be-the-year-the-world-agrees-on-climate-change-says-obama-in-alaska-video>. (上网时间:2015年9月10日)