

重返《巴黎协定》： 美国拜登政府气候政治新变化^[1]

赵 斌 谢淑敏

【内容提要】拜登上台后，美国的气候政策出现重大调整，最突出表现是重返《巴黎协定》，将应对气候变化列为国家战略的优先事项，并计划恢复奥巴马政府时期的一系列环境法规。这种转变有利于美国国家自主贡献预案的实现，亦可促进其低碳经济发展。对美国重返《巴黎协定》这一重大国际事件的过程追踪，有必要回顾特朗普政府时期的美国气候政治衰朽、分析拜登政府重返《巴黎协定》的动因和气候政治新变化，并展望新时代中美气候政治竞合之前景。

【关键词】气候治理 气候政治 拜登政府 《巴黎协定》 中美关系

【作者简介】赵斌，西安交通大学马克思主义学院国际问题研究中心执行主任、教授、博士生导师；谢淑敏，西安交通大学马克思主义学院国际问题研究中心2020级博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)03-0037-22

[1] 本文为赵斌主持的国家社会科学基金青年项目“新时代中国气候外交的理论基础与实践路径研究”（批准号：19CGJ043）的阶段性成果。

2017年6月1日,时任美国总统唐纳德·特朗普(Donald Trump)宣布退出《巴黎协定》(Paris Agreement),国际社会和美国国内对这一声明反响强烈,仅有少数共和党人士表示欢迎,而来自国际政治舞台和美国国内环保主义者、企业家、科学家的反对之声接连不断,甚至遭到部分州和城市的强烈抵制。^[1]2020年美国大选期间,民主党总统候选人乔·拜登(Joe Biden)在竞选初期,就把应对气候变化作为其上台后的“优先事项”^[2],承诺将重返《巴黎协定》,并取消特朗普政府的所有环境倒退政策。11月9日,美国多家主流媒体宣布,拜登已率先赢得270张选举人票,当选美国第46任总统。2021年1月20日,美国总统拜登上任后第一时间就签署了17项行政命令,其中包括重新加入《巴黎协定》,兑现其竞选承诺。^[3]拜登政府选择回归《巴黎协定》的动因何在?这将对全球气候治理,特别是《巴黎协定》的履约前景产生何种影响?中国又该如何应对?基于此,本文将回顾特朗普政府气候政治的进程,以期了解美国气候政治的变化性,从而进一步分析拜登政府回归《巴黎协定》的原因和美国气候政治的新动态,并展望中美两国气候政治竞争及合作之前景。

[1] 赵斌:《霸权之后:全球气候治理“3.0时代”的兴起——以美国退出〈巴黎协定〉为例》,载《教学与研究》2018年第6期,第66页;Joel Jaeger, Tom Cyr and Kevin Kennedy, “As Trump Steps Away from Paris Climate Agreement, U.S. States, Cities and Businesses Step Up,” World Resources Institute, October 23, 2019, <https://www.wri.org/insights/trump-steps-away-paris-climate-agreement-us-states-cities-and-businesses-step>.

[2] US Election 2020, “Presidential Debate: Trump and Biden Row Over Covid, Climate and Racism,” BBC News, October 23, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-54654937>; Alejandro Reyes, “Biden’s Priorities: Covid-19, Climate, Alliances, Multilateralism and Depoliticizing the Bureaucracy,” Asia Global Online, November 12, 2020, <https://www.asiaglobalonline.hku.hk/bidens-priorities-covid-19-climate-alliances-multilateralism-and-depoliticizing-bureaucracy>.

[3] Nathan Rott, “Biden Moves To Have U.S. Rejoin Climate Accord,” NPR News, January 20, 2021, <https://www.npr.org/sections/inauguration-day-live-updates/2021/01/20/958923821/biden-moves-to-have-u-s-rejoin-climate-accord>.

一、特朗普政府气候政治衰朽^[1]之回顾

2016年11月8日，特朗普胜选美国总统。作为一个气候变化的怀疑论/否定论者，特朗普认为气候变化/全球变暖是中国杜撰的一场“骗局”(hoax)，目的是为了削弱美国的竞争力，转移其财富，使美国“永久处于不利地位”。^[2]因此，特朗普一上任就对奥巴马政府的气候政策采取改革行动，推翻奥巴马总统签署的有关环境问题的行政命令和备忘录。

(一) 推翻奥巴马政府的气候政策

特朗普政府时期带来美国环境政策的一系列变革，从退出《巴黎协定》、削减联邦政府对环境计划的资助到支持煤炭行业的发展，无一不显示出对前任政府政策的“叫板”。特朗普政府声称奥巴马政府的气候计划是导致美国“煤炭战争”的主要原因，加之特朗普和奥巴马之间的“个人恩怨”，致使特朗普一上台就致力于推翻其前任执政期间制定的气候政策，并强调相关的政策措施正在损害美国的经济和就业。

其一，签署相关计划废除奥巴马政府的法案。2017年1月20日，特朗普在就职当天签署了《美国优先能源计划》(An American First Energy Plan)，

[1] 塞缪尔·亨廷顿 (Samuel P. Huntington) 在《变化社会中的政治秩序》(*Political Order in Changing Societies*) 中使用“政治衰朽/衰落 (political decay)”一词描述二战后许多新独立国家所经历的政治不稳定。弗朗西斯·福山 (Francis Fukuyana) 在《政治秩序与政治衰朽》(*Political Order and Political Decay*) 中描述不同地区的政治制度及其发展进程。福山认为当制度无法适应社会变化发展时，就会产生制度的衰朽。鉴于美国特朗普政府时期在气候政策上“开倒车”，本文尝试用“政治衰朽”来简要分析特朗普气候政治的变化性。

[2] Darren Samuelsohn, “Fact: Trump Claimed Climate Change is a Hoax Created by China,” Politico, September 26, 2016, <https://www.politico.com/blogs/2016-presidential-debate-fact-check/2016/09/fact-trump-claimed-climate-change-is-a-hoax-created-by-china-228711>; “Paris Climate Deal: Trump Pulls US out of 2015 Accord,” BBC News, June 1, 2017, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-40127326>.

废除奥巴马政府的《气候行动法案》(Climate Action Act)。^[1] 特朗普认为美国应尽快回归传统煤炭行业，增加对化石燃料的使用，逐步解除美国对能源的限制和政府的干预，取消不必要的气候变化政策，加快美国经济复苏。

其二，推翻奥巴马政府的《清洁电力计划》(Clean Power Plan)并取消其他相关环境法规。^[2] 特朗普政府签署《能源独立行政命令》(Energy Independence Executive Order)，解除对美国能源的限制，推动美国的能源生产，试图通过加大对化石燃料的使用增加美国财富，以缓解奥巴马政府时期的“政策惯性”给美国工业造成的负面影响。^[3] 为此，特朗普还提出了雄心勃勃的复兴煤炭行业的规划。此举引发美国 23 个州、地方政府以及环保组织的联合反对，称该法令将对公共卫生构成威胁，并誓言要在法庭上与之抗争。2017 年 10 月 10 日，《清洁电力计划》被正式废除，这一举动是特朗普政府取消和削弱环境法规中为数不多的胜利之一^[4]，亦被国际社会视为“美国气候政治衰朽的标志性事件”。^[5]

其三，摒弃奥巴马政府的化石能源政策，打破美国对新能源产业的

[1] Reuters, “Trump Administration Unveils Plan to Eliminate Obama’s Climate Action Plan,” *Fortune*, January 21, 2017, <https://fortune.com/2017/01/20/trump-website-climate-change/>.

[2] “Trump Signs Order Undoing Obama Climate Change Policies,” *BBC News*, March 29, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-39415631>.

[3] Tom Dichristopher, “Trump Signs Executive Order to Roll Back Obama-era Climate Actions, Power Plant Emissions Rule,” *CNBC*, March 28, 2017, <https://www.cnn.com/2017/03/27/trump-to-roll-back-obama-climate-actions-power-plant-emissions-rule.html>.

[4] Umair Irfan, “Trump’s EPA Just Replaced Obama’s Signature Climate Policy with a Much Weaker Rule,” *Vox*, June 19, 2019, <https://www.vox.com/2019/6/19/18684054/climate-change-clean-power-plan-repeal-affordable-emissions>.

[5] Jeffrey Anderson et al., eds., “Will We Always Have Paris? CO₂ Reduction without the Clean Power Plan,” *Environmental Science & Technology*, Vol.52, No.5, 2018, pp.2432-2433.

保护。^[1] 特朗普政府提出要放宽现有的能源监管政策，解除对核能开发的限制措施，加大建设 Keystone XL 石油管道，鼓励石化消费，推动油气开采，以刺激美国经济增长。^[2] 《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC) 前执行秘书长克里斯蒂安娜·菲格雷斯 (Christiana Figueres) 对特朗普提出的化石能源政策表示震惊和遗憾，认为“面对清洁能源的蓬勃发展，试图使化石燃料保持竞争力，这与经济发展背道而驰，也违背了全球清洁能源技术的发展趋势”。^[3]

此外，特朗普上台后颁布的一系列法令，还解除了 2016 年奥巴马政府提出的禁止在联邦土地上租赁煤炭的禁令，取消了遏制石油和天然气生产中甲烷排放的规定，这似乎成为特朗普为削减环境法规以重振钻探和采矿业而做出的迄今为止最大胆的行政命令。

（二）任用“气候变化怀疑论”者

特朗普曾在推特上发文称：“气候变化是中国人发明的恶作剧，全球变暖是一场骗局”；在竞选总统期间，特朗普坚持认为“没有人真的知道气候变化是否存在”，并且“对人为造成的全球变暖的科学证据表示怀疑”。^[4] 特朗普任职后不久，就解散了负责国家气候评估的科学团队，并重组治国团队，其中不乏对气候变化持怀疑态度的成员。气候怀疑论者管理下的特朗普政

[1] Matthew Daly and Ellen Knickmeyer, “Federal Court Strikes Down Major Trump Climate Rollback,” Yahoo News, January 20, 2021, <https://sg.news.yahoo.com/federal-court-strikes-down-major-171316812.html>.

[2] Julien Mathonniere, et al., eds., “US Energy Policy Changes: Trump VS Obama,” ICIS Energy, August 24, 2017, <https://www.icis.com/explore/resources/news/2017/08/24/10136872/us-energy-policy-changes-trump-vs-obama/?redirect=english>.

[3] Valerie Volcovici and Jeff Mason, “Trump Signs Order Dismantling Obama-Era Climate Policies,” Reuters, March 28, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-energy-idUSKBN16Z1L6>.

[4] Clare Foran, “Donald Trump and the Triumph of Climate-Change Denial,” The Atlantic, December 25, 2016, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/12/donald-trump-climate-change-skeptic-denial/510359/>.

府删除了政府官网对气候变化的概述，还将科学家赶出咨询委员会，否决了奥巴马政府的温室气体法规，并导致美国成为地球上首个正式退出《巴黎协定》的国家。其中较具有代表性的“气候变化怀疑论”者包括环保署署长普鲁特 (Scott Pruitt)、国务卿蓬佩奥 (Mike Pompeo) 和能源部长佩里 (Rick Perry)。普鲁特表示“可再生资源可以完全替代化石燃料是荒谬的”^[1]，任职期间也未采取任何措施减少碳排放；蓬佩奥在对待气候问题上的立场也与特朗普如出一辙，二人都对气候科学和气候危机表现出极大的漠视^[2]；佩里坚称气候变化的数据是“造假”的，并多次公开否认二氧化碳在全球变暖中的重要性。^[3] 以上三人执掌美国气候政策和环境保护等重要部门，成为特朗普政府施行气候政策改革的中坚力量。^[4]

此外，特朗普还任命两名反对气候科学的行政人员加入美国国家海洋与大气管理局 (NOAA)。^[5] 特拉华大学教授大卫·莱格茨 (David Legates) 被任命为负责环境观察的副助理，他曾公开质疑人类活动导致气候变化的科学普查，并“标新立异”地认为碳排放对环境有益。另一位气象学家瑞安·莫伊 (Ryan Maue) 虽承认温室气体或加速全球变暖，但他对最坏情况下的天

[1] Barney Jopson, “Trump Picks Climate Change Sceptic to Head Environment Agency,” *Financial Times*, December 8, 2016, <https://www.ft.com/content/1a0cf6c4-bcc4-11e6-8b45-b8b81dd5d080>.

[2] Marianne Lavelle, “Mike Pompeo, Climate Policy Foe, Picked to Replace Tillerson as Secretary of State,” *Inside Climate News*, March 13, 2018, <https://insideclimatenews.org/news/13032018/mike-pompeo-koch-brothers-secretary-state-climate-change-rex-tillerson-exxon>.

[3] Marianne Lavelle, “Rick Perry Denies Climate Change Role of CO₂,” *Inside Climate News*, June 19, 2017, <https://insideclimatenews.org/news/19062017/rick-perry-dismisses-co2-climate-change-oceans-environment-cnbc-kernen>.

[4] Chris Toumey, “Science Policy in the Days of Trump,” *Nature Nanotechnology*, Vol.12, No.10, 2017, pp.934-935.

[5] Bonface Landi, “Trump Administration Appoints Climate Change Deniers to NOAA,” *Inhabitat News*, September 28, 2020, <https://inhabitat.com/trump-administration-appoints-climate-change-deniers-to-noaa/>.

气预测以及使用化石燃料与极端天气事件之间的联系等科学认知进行了公开质疑。显而易见，特朗普任命的气候顾问团导致美国气候外交前景黯淡，使奥巴马政府成为全球气候政治领导者的外交努力陡然发生逆转。

（三）宣布美国退出《巴黎协定》

商人出身的特朗普在竞选美国第45任总统期间，公开发表言论声称《巴黎协定》对美国不公平，他一旦当选将退出协定，或重新进行谈判，并以“对美国公平”为先决条件达成新协定。^[1]2017年6月1日，特朗普宣布美国退出《巴黎协定》，终止对绿色气候基金的财政援助。这一声明无视美国选民对该协定的支持，但却得到依赖化石燃料行业的共和党参议员的大力支持。特朗普政府认为《巴黎协定》“会损害美国利益”，“对美国企业发展不利，损害美国工人权益，削弱美国经济实力”^[2]，因此退出该协定是一个“明智”的选择，并称此举是为了“捍卫国家及其公民（权益）”。^[3]随后，特朗普政府拒绝履行向发展中国家提供资金和技术支持的承诺；同时停止向绿色气候基金（GCF）和“全球气候变化倡议”（GCCII）提供援助，认为这是“转移美国的财富到其他国家”。^[4]此举虽遭到比利时、爱尔兰、德国等国的激烈反对，但特朗普政府仍一意孤行，执意“退群”。多数学者称特朗普此举使美国从全球气候

[1] Donald Trump, “Full Text of Trump’s Speech-‘Draconian’ Paris Accord Dumped,” *The Guardian*, January 2, 2017, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jun/02/full-text-of-trumps-speech-draconian-paris-accord-dumped>.

[2] Timothy Cama and Devin Henry, “Trump: We Are Getting of Paris Climate Deal,” *The Hill*, June 1, 2017, <https://thehill.com/policy/energy-environment/335955-trump-pulls-us-out-of-paris-climate-deal>.

[3] Donald Trump, “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord,” *Energy & Environment*, June 1, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>.

[4] Somini Sengupta, et al., eds., “As Trump Exits Paris Agreement, Other Nations Are Defiant,” *The New York Times*, June 1, 2017, https://www.nytimes.com/2017/06/01/world/europe/climate-paris-agreement-trump-china.html?_r=0.

政治的正式参与者沦为国际舞台上的“流氓国家”。^[1]世界资源研究所所长兼首席执行官安德鲁·斯蒂尔(Andrew Steer)表示,美国“退群”这一举动“对子孙后代来说是残酷的,将导致世界不安全和生产力不足”。^[2]

但同时也应看到特朗普政府的气候改革行动在一定程度上促进了美国经济复苏。特朗普政府能源政策的优势在于,一是更多的联邦土地被用于能源生产,支持美国经济增长;二是核能源生产得到大力发展;三是水电行业得到大力振兴;四是天然气出口量增加。以上举措为美国带来更丰富更经济的能源,亦可助力美国实现战略目标。^[3]

通过回顾可发现,特朗普政府参与全球气候政治的进程无异于历史惰力,对全球气候治理的贡献也乏善可陈,甚至对“巴黎气候进程”产生负面冲击。作为世界第一大经济体和最大的温室气体排放国,美国本应在全球气候政治中扮演举足轻重的角色,但特朗普领导下的美国气候政治却失去其大国影响力和领导力,动摇全球气候治理的制度化基础,并使气候政治沦为美国全球霸权战略的附属品,因而寸步难行、故步自封,甚至时而倒退。^[4]

二、拜登政府回归《巴黎协定》之动因

美国特朗普政府气候政治衰朽是一个渐变的过程,最终沦为美国两党

[1] Mary Robinson, “The Elders Condemn US for Quitting Paris Climate Agreement: No One Country Can Dismantle it,” The Elders, June 1, 2017, <https://theelders.org/news/elders-condemn-us-quitting-paris-climate-agreement-no-one-country-can-dismantle-it>.

[2] Chloe Farand, “Trump Begins Formal US Withdrawal from Paris Agreement,” Climate Home News, November 4, 2019, <https://www.climatechangenews.com/2019/11/04/trump-begins-formal-us-withdrawal-paris-agreement/>.

[3] James Taylor, “Trump’s Energy Policy:10 Big Changes,” Forbes, December 26, 2016, <https://www.forbes.com/sites/jamestaylor/2016/12/26/trumps-energy-policy-10-big-changes/?sh=e7198d47cd9b>.

[4] 赵斌:《霸权之后:全球气候治理“3.0时代”的兴起——以美国退出〈巴黎协定〉为例》,载《教学与研究》2018年第6期,第68页。

政治斗争和利益集团的牺牲品。基于此，拜登上台后，首先重组了一个负责气候变化的专题小组，启动新一轮“气候计划”，将气候治理和环境保护列为美国当前优先考虑的议题，其动因至少包括以下几个方面。

一是个人执政理念因素。拜登在竞选初期就曾宣布他入主白宫后的第一天，也即美国回归《巴黎协定》的第一天。让美国重返《巴黎协定》，既是拜登为了兑现竞选承诺，强调加强气候行动的紧迫性，亦可提高其执政的民众满意度，为民主党后续连任打好民意基础。拜登承诺到2050年将使美国迈向零净排放之路，对化石燃料的使用采取限制措施，并对清洁能源进行大规模投资。^[1]拜登承诺“将不再接受石油、天然气和煤炭公司的捐款”。^[2]在美国经历了四年“灾难性”的气候政治历程后，拜登政府将致力于恢复美国的气候政治领导地位，加快脱碳进程。重返《巴黎协定》只是拜登政府采取气候行动的第一步，标志着美国将应对气候变化的斗争作为其政府工作的重中之重。拜登希望带领美国本着“伙伴关系和谦逊的精神”采取更多气候行动，助力美国重回全球气候对话中，推进“渐进式”气候议程，以遏制全球温升。

二是美国内外政党政治因素。民主党在气候议题上倾向自由主义，强调发展清洁能源产业^[3]；共和党在气候议题上倾向保守主义，强调发展化石能源产业。^[4]2020年11月10日，国会议员亚历山大·奥卡西奥·科尔特斯

[1] Renee Cho, “The U.S. Is Back in the Paris Agreement. Now What?” State of the Planet, February 4, 2021, <https://news.climate.columbia.edu/2021/02/04/u-s-rejoins-paris-agreement/>.

[2] Stewart M. Patrick, “Biden’s Environmental Agenda Must Go Beyond Climate Change,” World Political Review, Nov 30, 2020, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29252/biden-s-environmental-agenda-must-go-beyond-climate-change>.

[3] Saleemul Huq, “America Returns to the Paris Agreement on Climate Change,” The Daily Star, November 11, 2020, <https://www.thedailystar.net/opinion/politics-climate-change/news/america-returns-the-paris-agreement-climate-change-1992713>.

[4] Trevor Rubenzer, *Todays' Foreign Policy Issues: Democrats and Republicans*, California: ABC-CLIO, 2017, pp.51-62.

(Alexandria Ocasio Cortez) 等民主党人向拜登政府提出一项“绿色新政”提案，旨在减少碳排放。^[1]11月23日，拜登任命约翰·克里(John Kerry)^[2]作为其团队中气候变化问题特使。特朗普政府撤回环境法规等“倒行逆施”行为，震惊了科学界和国际盟友，因此美国重新参与气候治理的努力至关重要。拜登政府有望妥善处理特朗普政府有关气候变化的“遗留问题”，并实现奥巴马政府时期的目标，如通过减少电力和能源部门的国内排放量等方式来更新气候行动计划。当前，气候变化仍是美国两党争论的重要问题。拜登政府的气候计划不可避免会受到来自参议院共和党人的掣肘。届时拜登只能依靠行政权力来实施气候政策（与前民主党总统奥巴马类似）。由此可见，拜登雄心勃勃的气候政策所面临的巨大挑战，是在国会中争取两党的支持，且还需承受国会或白宫未来可能发生的政治动荡^[3]，这一征途注定布满荆棘。

三是社会发展现状因素。就目前情况看，美国社会分化和政治极化现象较为严重。大选反映出了美国的阶级固化、贫富分化、民粹主义思潮等深度分裂问题，美国内部问题的严重性已远远超过其表面看起来正在运转的情况。^[4]面对疫情冲击、党派纷争、经济受挫、工人失业等痼疾，美国急需找寻新出路。短期看，拜登政府会加大防疫力度，支持大规模财政刺激计划，在“绿色新政”方面实现新突破；长期看，拜登政府将更加重视民生问题，有望改善收入和财富分配问题，重振美国经济。事实上，囿于特

[1] Matt McGrath, “Joe Biden: How the President-Elect Plans to Tackle Climate Change,” BBC News, November 10, 2020, <https://www.bbc.com/news/science-environment-54858638>.

[2] 约翰·克里(John Kerry)曾就任奥巴马政府的国务卿，是促成美国签署《巴黎协定》的关键人物，现任拜登政府气候问题特使。

[3] Reuters, “Biden Announces US Return to Paris Climate Accord,” Nikkei Asia, January 21, 2021, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Environment/Biden-announces-US-return-to-Paris-climate-accord>.

[4] Michael Dimock and Richard Wike, “America is Exceptional in the Nature of Its Political Divide,” Pew Research Center, November 13, 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/11/13/america-is-exceptional-in-the-nature-of-its-political-divide/>.

朗普政府执政时期的负效应，美国并未履行其在气候融资或国内行动方面的任何承诺，美国过去四年中丧失了很多国家信誉。因此，对拜登政府而言，当下最重要的是通过其在国内气候政策方面的努力，促使美国社会发展重新步入正轨，只有把国内经济社会问题处理妥当，美国才有可能在随后的气候行动中处于较有利地位。

四是国内和国际因素。一方面，美国国内自愿开展了一系列“自上而下”的减排行动。在地方层面，联盟成员仍致力于支持《巴黎协定》，采取雄心勃勃的气候行动朝着其目标迈进，许多州政府提出自愿减排倡议，成立包括 25 个州的“美国气候联盟”(United States Climate Alliance)^[1]，并推行自己的气候计划。在商界，低碳发展仍是美国各龙头公司追求的准则。如苹果、微软、脸书，甚至能源巨头壳牌、通用电气公司均表示，“美国联邦政府的决定并不会改变他们实施低碳投资发展战略”。^[2] 地方政府和商界龙头的做法，为拜登政府在气候方面展开行动打下坚实基础。另一方面，在国外，特朗普的一系列气候政治倒退政策，损害了美国在气候谈判中的公信力和影响力，阻滞了国际社会减少温室气体排放的努力，促使其他国家效仿美国削弱减排贡献。拜登政府希望通过回归《巴黎协定》，向国际社会保证美国将重返应对气候变化之路，修复同国际社会的关系，恢复美国在全球外交中的“信誉”，扭转美国在气候治理进程中的颓势，重回全球气候政治领导者地位，抓住发展新能源产业机会，提振美国经济，让美国再次“受到尊重”(Make America Respected Again)。

对美国新政府而言，消除前任政府的“破坏性”影响并推动美国气候政治发展，是一项艰巨的任务，不仅要面对国内政党博弈，还须努力修复国际社会及其盟友的信任。

[1] “美国气候联盟”官网创建，相关数据可参见 <https://www.usclimatealliance.org/>。

[2] David Livingston, “The Strategic Consequences Behind Trump’s Paris Agreement Decision,” *Aspenia Online*, April 26, 2017, <https://carnegieendowment.org/2017/04/26/strategic-consequences-behind-trump-s-paris-agreement-decision-pub-68781>.

三、拜登政府气候政治变化之新动态

拜登政府在竞选初期就提出一项总额为 2 万亿美元的清洁能源革命和环境正义计划，以应对气候变化。该计划的目标是到 2035 年实现无碳无污染发电，到 2050 年实现“净零排放”。^[1]这一目标与科学界的相关讨论高度吻合，即努力“迈向更安全的气候道路”，也表现出美国新政府的气候雄心。^[2]气候计划已渗透到拜登政府政策的方方面面，从清洁能源产业到智能基础设施建设，再到汽车行业和公共土地管理，最后落脚到经济政策。拜登政府气候政治的新变化主要表现在以下几个方面。

一是投入大量资金用于发展清洁能源产业。其一，通过维护和实施《清洁空气法案》，制定新燃油标准，严格要求石油和天然气的甲烷污染限值，以减少运输中的温室气体排放。拜登政府承诺到 2025 年将清洁电力标准提高到 55%，到 2030 年提高到 75%，到 2035 年确保美国实现 100% 清洁能源经济。^[3]其二，加速清洁能源的研究和创新。2015 年，奥巴马政府曾启动“使命创新计划” (Mission Innovation)^[4]，这是一项由 23 个国家和欧盟共同发起的全球倡议，致力于研究、开发、部署潜在的突破性技术，以加速清洁能源创新。然而，特朗普政府上台后断然退出了该伙伴关系。当前，拜登政府将继续同参与国合作，并承诺投入 4 倍于最初承诺的财政资源，

[1] Peggy Otum, et al., eds., “What a Biden Administration Will Mean for US Climate Change Policy,” Wilmerhale, November 9, 2020, <https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/20201109-what-a-biden-administration-will-mean-for-us-climate-change-policy>.

[2] Matt McGrath, “Biden: This Will Be ‘Decisive Decade’ for Tackling Climate Change,” BBC News, April 22, 2021, <https://www.bbc.com/news/science-environment-56837927>.

[3] Dan Lashof, “Top 10 Priorities for President Biden to Tackle the Climate Crisis,” World Resources Institute, November 10, 2020, <https://www.wri.org/news/biden-climate-action-priorities>.

[4] Paul Bodnar, Dave Turk, “Announcing: ‘Mission Innovation’,” The White House President Barack Obama, November 29, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/11/29/announcing-mission-innovation>.

以支持世界各地的大学和研究机构进行研究和创新。其三，建立 ARPA-C 高级项目机构，专注于研究气候变化。拜登政府将通过 ARPA-C 加快清洁能源的开发和部署，实现低碳和零碳技术，以帮助美国完成 100% 清洁能源目标。^[1]其四，解决超级污染物。2020 年美国民主、共和两党合作的一个亮点，是通过联邦立法在实施《基加利修正案》方面达成共识，旨在逐步减少 HFC 超级污染物的生产和使用。拜登政府可能会制定“奥巴马式清洁能源计划”（2.0 版），以期恢复并加强奥巴马时期 EPA（美国环境保护署）和内政部规则，从而遏制甲烷泄露。^[2]其五，摆脱旧观念，认识到发展清洁经济和增加就业机会并行不悖。当前，美国已有超过 300 万人从事清洁能源经济。拜登政府认为这是一个巨大的机会，可以提振能源部门的发展，促进经济增长，并让美国重新成为世界清洁能源的领导者 and 最大的出口国。不可否认，新的承诺意味着美国社会旧生产生活方式的重大改变——煤炭必须从电力结构中消失，而大耗油量汽车也要逐步让位于电力汽车。而国会将会做出何种反应，这对于拜登的气候政策将如何贯穿其政府任期，显得尤为重要。

二是投资智能基础设施以应对气候变化的影响。拜登政府的气候计划旨在通过使制造钢铁、混凝土和化学品所需的工业热量脱碳，确保建筑物、基础设施更加节能，并适应气候变化。具体而言，一方面，要求对 400 万个商业办公室、仓库和公共建筑进行能源更新，在 4 年时间里提高 200 万个房屋的能源效率，使其更能抵御恶劣天气，并出台立法，规定到 2030 年所有商业建筑实现净零排放。^[3]另一方面，制定水泥、钢铁和塑料的排放性

[1] Joe Biden, “The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice,” Biden Harris, January 15, 2019, <https://joebiden.com/climate-plan/#>.

[2] Jeff Tollefson, “Can Joe Biden Make Good on His Revolutionary Climate Agenda?” *Nature*, No.588, pp.206-207, <https://www.nature.com/articles/d41586-020-03250-z>.

[3] Michael Bonsignore, “Implications of President-Elect Biden’s Plan to Combat Climate Change,” Clifford Chance, November 23, 2020, <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2020/11/implications-of-president-elect-bidens-plan-to-combat-climate-change.pdf>.

能标准。重新定义排放标准对于美国建设“净能源”建筑以及加速向零排放经济的过渡至关重要。拜登政府将与国会合作，为研究创新技术提供资金支持，实现美国更安全、更繁荣、更富弹性的零净未来。^[1]为弥补美国曾作为历史上最大污染源的过失，拜登政府必须学会“走路”和“跑步”同时进行——制定积极的短期清洁能源目标，并为工业、农业和土地使用等领域的长期发展奠定基础。这从理论上讲是可行的，但在国会或联邦最高法院必定将遇到阻碍。为了达到目标，拜登政府不得不施行联邦新政，且努力在各个利益集团之间小心地保持平衡。

三是重新定位汽车工业。拜登政府的气候政治新动向，旨在以清洁能源汽车为主，刺激电动汽车的革命，加快电动汽车的部署，包括扩大对清洁汽车生产的供应链和基础设施的投资。拜登政府的气候计划可以助推美国未来朝着清洁交通方向发展，有助于州际之间的清洁交通合作，减轻不同州所承担的不成比例的污染负担。如果该提案能获得法律批准，将成为有史以来最大的联邦努力之一，以遏制美国温室气体的排放，确保美国在2050年之前实现零碳净排放。

四是保护生物多样性，减缓灭绝速度。拜登政府希望通过在2030年前做到保护美国30%的水域和土地，以保护生物多样性和公共土地，利用自然来解决气候问题。^[2]通过永久保护曾遭到特朗普政府破坏的联邦土地和野生动物保护区及其他地区，保护美国的自然财富。拜登政府将制定有针对性的计划，加强在联邦的土地和水域中开发可再生能源，并重新评估各机构对能源勘探和开发工作环境影响的审查。可以预见，实施自然气候解决方案及其他联邦行动，对于实现《巴黎协定》的目标将至关重要。

[1] Justin Worland, “Joe Biden’s Novel Approach to Climate Change Could Side-Step a Divided Congress,” Time, November 11, 2020, <https://time.com/5910008/joe-biden-climate-change-election/>.

[2] Mindy Lubber, “10 Ways The Biden Administration Can Restore U.S. Climate Leadership,” Forbes, November 8, 2020, <https://www.forbes.com/sites/mindylubber/2020/11/08/10-ways-the-biden-administration-can-restore-us-climate-leadership/?sh=b48dc6e758b1>.

五是使用贸易政策工具扩大清洁能源生产。为达到气候目标所需的过渡规模和步伐，全球清洁能源技术和产品（如电池、太阳能电池板、锂和钴等矿物质，甚或低碳燃料，如氢）的出货量将会大幅度增加。一方面，通过提高气候变化的贸易关注度并恢复曾被特朗普政府削弱的贸易规范，拜登政府将寻求双边 / 多边协议，加大对清洁能源公司和产品的补贴。^[1] 另一方面，制定发展清洁能源产业的国家战略，加快尖端技术的发展，确保企业和工人获得新技术和技能。

六是兑现美国的气候融资承诺。拜登政府将重新加入绿色气候基金，履行美国的承诺，为发展中国家提供“绿色债务减免”，以帮助发展中国家更好地应对气候变化带来的不利影响。同时，拜登政府还将同国际金融机构合作，为各国寻求共同的债务减免（其前提是各国将资金用于应对气候变化）。

七是重夺全球领导地位。拜登政府将积极利用七国集团和二十国集团等国家元首会议来推进国际合作，修复同国际社会的伙伴关系，消除特朗普政府的影响，恢复美国国家声誉，着手构建一个全新的、更具承诺性和协商性的结盟关系。通过对内加强气候改革，对外推进气候外交，重新建立国际领导地位。现阶段气候变化已经成为美国外交政策的中心议题。2021年4月22日，拜登邀请40位国家领导人参加（线上）气候领导人峰会，讨论气候变化问题。拜登在峰会上承诺，美国将大幅削减排放量，并增加对发展中国家的资金援助以应对气候危机。同时，拜登还希望各国作出新的排放承诺，以履行《巴黎协定》的长期目标。^[2] 拜登政府举行此次峰会的

[1] Jason Bordoff, “How Biden’s Climate Plans Will Shake Up Global Energy Markets,” Foreign Policy, December 4, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/12/04/biden-climate-energy-markets/>.

[2] Joseph R. Biden, Jr., “Remarks by President Biden at the Virtual Leaders Summit on Climate Opening Session”, The White House, April 22, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/22/remarks-by-president-biden-at-the-virtual-leaders-summit-on-climate-opening-session/>.

用意似在向全世界宣布：美国“又回来了”（Come Back Again）。

总之，拜登上台后，美国气候政治格局将会重组，全球气候治理也将朝着更为积极的方向发展。美国气候政治“拜登时代”的新动态，意味着美国将面临新的挑战 and 机遇，而拜登政府领导下的气候行动也需花费时间明确其行之可能的政策路径，竭尽所能确保美国能够真正实现既定目标。诚然，拜登政府的气候计划会受到国内外诸多条件的影响：一方面，复杂的国内政党政治博弈、强烈的绿色能源发展需求以及迫切的低碳经济转型选择，都在推动拜登政府重返《巴黎协定》，积极参与国际气候合作，推动全球气候治理善治和全球气候政治发展；另一方面，美国不会放弃全球气候治理的领导地位，拜登选择重新加入国际协议和国际机构，其深层次目的是维护美国的政治利益。从全球范围看，控制温室气体排放是大势所趋，美国需要紧跟国际潮流，占领全球气候治理的道德制高点，以免在此问题上失去影响力。如此一来，在国内外政治和经济等形势的影响下，拜登政府重新转变气候变化问题立场，回归《巴黎协定》也在预料之中。

四、新时代中美气候政治竞合之前景展望

当今世界，美国作为最大的发达国家，中国作为最大的发展中国家，在双方综合国力和国际影响力差距逐步缩小的背景下，中美两国之间的竞合^[1](Coopetition)斗争日益激烈。拜登上台后，美国将在中美利益交汇领域加大对华合作，其中气候议题成为处理中美关系绕不开的重要内容。当

[1] 竞合 (coopetition) 是指两个或以上行为体在同一时期同时进行竞争与合作，代表一种合作下的博弈。竞合理论起源于亚当·布兰登伯格 (Adam M. Brandenburger) 和拜瑞·内勒巴夫 (Barry J. Nalebuff) 在 1996 年进行的一项专题研究，此后对竞合理论研究呈现逐步上升趋势。相关介绍参见：Adam M. Brandenburger, Barry J. Nalebuff, *Coopetition: A Revolutionary Mindset that Combines Competition and Cooperation in the Marketplace*, New York: Crown Business, May 1, 1996; Augustine A. Lado, Nancy G. Boyd and Susan C. Hanlon, "Competition, Cooperation, and the Search for Economic Rents: A Syncretic Model," *The Academy of Management Review*, Vol.22, No.1, 1997, pp.110-141; Maria Bengtsson, Soren Kock, "Coopetition in Business Networks: To Cooperate and Compete Simultaneously," *Industrial Marketing Management*, Vol.29, No.5, 2000, pp.411-426.

前，中美互为竞争对手，而不是竞争敌手，因为对手之间也可能存有合作领域。^[1]作为中美“新冷战”阴霾之下唯一的一片绿洲，中美气候政治对话理应寻找“利益相容”，虽然这并不必然等同于迈向合作共赢的“中美新型大国关系”，但却是十分关键的初始步伐。^[2]从全球气候治理的角度看，中美在气候方面的竞争与合作将不同程度地催生两个大国的气候治理雄心，这有望部分缓和中美之间的紧张对立，理论上亦可能使中美关系重新焕发活力。未来在中美气候政治领域，既有竞争也有合作，关键是从中寻求机遇，推动中美气候合作持续平稳地发展。

（一）新时代的中美气候政治竞争

在全球化背景下，中美在气候领域的互动形式多样，近年来保持较好的发展态势。然而，囿于各种因素的影响，互动中依然存在竞争和分歧，缺乏长效机制的保障。

第一，清洁能源的贸易保护主义。就绿色能源产业而言，中美双方在清洁能源方面的合作既包括技术研发，也涉及产品贸易问题。但是，中美在清洁能源上的摩擦持续不断，其中，美国对中国输美光伏产品征收“双反”关税即为一个典型案例。2011年11月，美国对中国光伏电池启动“双反”调查，征收高额的反倾销税和反补贴税，导致中国光伏企业很难进入美国市场。2014年1月，美国对中国光伏企业发起二次“双反”调查，且产品涉及的范围进一步扩大，并于同年12月宣布最终仲裁结果，即美方向中方相关产品征收“双反”关税、向台湾相关产品征收反倾销税。^[3]显然，美国对中国输美光伏产品的贸易保护做法，不但损害了两国之间的贸易合作，

[1] Joseph R. Biden, Jr., “Remarks by President Biden on America’s Place In the World,” The White House, February 04, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

[2] 赵斌：《“利益相容”与新型国际关系建构——英美、英德关系（1898—1945年）的历史镜鉴》，载《欧洲研究》2017年第3期，第40页。

[3] 张蔚然：《美国决定对中国输美光伏产品征收“双反”关税》，中国新闻网，2015年1月22日，<http://www.chinanews.com/gn/2015/01-22/6992661.shtml>。

而且严重破坏了中美双方应对全球气候变化的合作效力。

第二，基于气候变化的环境产品贸易竞争。环境产品贸易是同全球气候政治紧密相关的领域，不仅可以寻求经济的稳定增长，亦是应对环境问题的有效途径。近年来，中美双方围绕环境产品标准的贸易争端有上升趋势，以太阳能产业、风电投资和光伏电池等领域的贸易争端最为剧烈。拜登上台后，虽然中美双方在贸易战中的摩擦会有所缓和，但其根本性质难以改变。拜登政府很有可能将贸易政策同气候政策挂钩，并与其他西方国家联合起来，对华采取强硬措施，在贸易问题上对中国发难，扼制中国新能源产业的发展。例如，对部分碳排放高的出口产品征收高额碳税；领导盟友重塑国际贸易规则；根据在应对气候变化方面的承诺制定双边贸易协议等等。

第三，关键技术的知识产权保护。新能源的技术开发和转让是中国谋求同美国合作的优先领域，亦是中美合作应对全球气候变化的重要内容。然而，美国多数新能源核心技术为企业所持有，这些企业对向中国转让知识和技术毫无兴致，导致美国内许多顶尖技术并未进入到中国市场。因此，关键技术的知识产权保护成为中美两国合作应对全球气候变化的一大障碍。美国对知识产权的过分保护和担忧，必定会影响到双方相应合作领域项目的开展和进行，一定程度上降低双方应对气候变化合作的效力。

第四，资金和技术援助上的分歧。《联合国气候变化框架公约》中明确规定，发达国家有义务向发展中国家提供资金和技术援助，以帮助其应对气候问题。但事实是，美国并不认可中国是发展中国家，因此在资金方面中国很难得到美国的资金支持。在技术方面，美国强调有关应对气候变化的关键技术都掌握在企业手中，而美国政府无权干涉商业行为，因此技术转移只能通过商业渠道才可以实现。

（二）新时代中美气候政治合作领域的前景展望

拜登上台后进行的一系列气候计划表明，拜登政府把应对气候问题作为国家发展的优先事项。美国对气候问题的重视，加之新旧政府的更迭，

使得该问题很有可能成为新时代中美合作的契机，给中美关系带来调整与缓和的可能性。

第一，国家行为体层面。首先，中美关系的良性互动有利于推进中美气候合作。双方应坚持相互尊重、合作共赢的原则，一方面表示出对不同的政治制度的尊重，另一方面有利于鼓励双方通过互利共赢等方式，降低应对气候问题过程中的机会成本，深化中美在气候领域的合作。加之气候问题成为拜登政府亟待解决的重点问题，未来中美在气候领域的合作意愿将不断提升，合作内容更加广泛，成效更加显著。与此同时，两国的气候合作亦为中美关系注入了新的活力，进一步推动中美大国关系的良性互动。

其次，巩固并深化中美清洁能源领域合作。美国在清洁能源技术的开发方面占有绝对优势，中国则有巨大的消费市场。从全球形势看，控制温室气体排放是大势所趋，中美双方在清洁能源产业方面通力合作显然会取得双赢的结果。对此，中美双方应针对清洁能源技术开发、应用等方面的政策进行协调沟通，扩大风电、氢能、核能、光伏、智能电网等合作领域和范围，同时，就新技术知识产权、市场投资等问题进行商议，制定规则，避免恶性竞争，加强双方的合作意愿。

最后，以共同承诺促进全球气候行动。中美两国作为主要的碳排放大国，其政策动态势必会影响全球气候行动。例如，2015年《中美气候变化协定》的签署^[1]，标志着世界上两个最大的经济体朝着低碳未来的共同愿景迈进。

另外，中美双方的气候行动也会给其他国家带来“示范效应/引领效应”。中美双方需在资金机制和减排目标这两个关键议题上达成共识，缓解在气候治理成本和责任上的矛盾，推动气候机制向更公平的方向发展。中国共产党十九大报告中提出：“引导应对气候变化国际合作，成为全球生态文明

[1] Ban Ki Moon, “Secretary-General Says United States-China Agreement on Climate Change Bolsters Prospects for Adoption of Comprehensive Universal Accord,” United Nations, September 25, 2015, <https://www.un.org/press/en/2015/sgsm17113.doc.htm>.

建设的重要参与者、贡献者、引领者。”^[1] 总体而言，新时代的中国气候外交已从参与转为引领全球气候治理，这是中国作为崛起中的新兴大国对全球气候治理的重要反馈。而美国自拜登上台后，把解决气候问题看作是国民经济发展的优先事项。中美双方必定会在全球气候问题上展开广泛合作，引领全球气候变化，化解分歧和矛盾，连同其他国家一道走可持续绿色发展道路，为全球达成气候协议提供领导力。2021年4月14日，约翰·克里访华，重申中美气候合作，并发表联合声明。^[2] 这是拜登政府官员首次对中国进行高层访问，某种程度上对中美气候合作有着更广泛的象征意义，表明美国愿意在“一些全球问题”上同中国展开合作，并为在气候领域取得更多进展带来希望。

第二，次国家和非国家行为体层面。地方政府尤其是重工业发达的城市往往是温室气体排放的主要来源，中美两国的许多省、市、州也包括在内，比如美国的华盛顿和纽约，中国的北京和上海，因此地方政府的合作对于中美应对气候变化具有重要意义，对双边合作也会产生积极的影响。美国作为一个联邦制国家，州政府的气候政策具有灵活性和自主性，可以根据地方特色制定具体的气候政策。尽管特朗普政府任职期间宣布退出《巴黎协定》，但美国部分州（如加利福尼亚州、纽约州等）的州长仍坚持履行《巴黎协定》内容，为全球减排做出努力。

回顾中美气候合作历程，2015年拜登任美国副总统期间，中美启动气候智慧型/低碳城市倡议，于2015、2016年先后在洛杉矶和北京举办了两届中美气候智慧型/低碳城市峰会。会上中美各省、州围绕低碳城市建设、低碳技术创新等内容展开交流，签署合作协议。中美气候峰会的举办体现了双方更深层次的合作交流，也为中美合作应对气候变化做出新贡献。

[1]《习近平谈治国理政》第三卷，北京：外文出版社2020年版，第5页。

[2] Charlie Campbell, “What’s at Stake in U.S. Climate Envoy John Kerry’s Trip to China”, Time, April 15, 2021, <https://time.com/5955187/us-china-climate-change-pollution/>.

2017年特朗普上台后，中美在气候问题上未达成一致，中美气候峰会被迫中止，其中特朗普政府负主要责任。拜登上台后，提出“清洁能源革命和环境正义计划”，必定会在气候问题上同中国展开合作。中美双方很大程度上会重新启动“气候峰会”，宣布各自积极应对气候问题的雄心以及未来将在各城市和州采取的行动措施，如设定温室气体减排目标，建立省—州气候行动合作方案等，未来这一趋势有望得到发展和加强。

另外，中美两国企业间气候合作产生的影响也不容忽视，对于鼓舞其他中小企业展开绿色低碳行动起着榜样/示范作用。新时代下，践行绿色发展理念、保护生态环境成为企业发展需重点考虑的问题。中美企业间项目对接应以绿色化为前提，认识到提高生态环境效益的同时亦可提高经济效益，绿色发展是企业可持续发展的必要条件。中美企业可以开展低碳市场、贸易、投资和绿色技术研发等领域的合作，政府重点扶持绿色能源企业，给予中美双方更好的发展空间，开拓中美气候合作的新领域。

第三，民间层面。首先，意识到气候传播在国家形象建构中的重要性。中国应在气候传播领域积极发声，利用互联网等新媒体向国外展示中国应对气候变化的雄心和实际行动，将其在气候领域所做的贡献和取得的成果，通过媒体让国内外公众知晓，打破西方媒体在气候传播领域的垄断地位。中美应紧紧抓住自媒体的传播途径以及所产生的社会影响，通过微博、公众号、新兴视频网站等方式向大众传播信息，深化气候传播议题，扩大传播的广度，实现自媒体传播的联动效应，主导从“社会公众—地方政府—国家”的气候传播认知。

其次，继续深化中美民间环保组织的合作和互动。中美除了在政府间进行合作外，还有很多民间环保组织方面的互动，其中最典型的例子是中国民促会同美国环保协会 (Environmental Defense) 间的合作。未来中美两国民间环保组织在气候变化、环境保护、大气污染等领域具有广阔的合作和发展空间。

最后，加强民间人文交流。高校应放宽条件，加大两国教育合作，

推动优秀影片、高质量书籍走向对方国，加强正确价值观的传播。举办青少年气候体验夏令营、高校气候变化论坛、线上研讨会等活动，让年轻一代的力量来影响政府决策，且有利于进一步充实中美人文交流和文明伙伴关系的内容。

五、结 语

现阶段，气候变化、疫情冲击、经济衰退、种族和教育等问题正在“撕裂”美国社会，美国亟需寻求新出路。拜登上台后会加大防疫力度和支持财政刺激计划，注重改善民生问题，重视新能源产业，推动美国经济发展。美国回归《巴黎协定》，一定程度上可以缓和应对气候紧急情况，但这并不代表美国将重新主导全球气候治理进程，同时美国在其中的领导力和效力也受到国内政策和政党牵制。拜登政府需解决的首要问题是如何修复国际社会对美国的信心，这不仅需要时间，也需要拜登政府做出实际行动。中美作为世界性大国，对待气候问题必须坚持共识，加强交流合作，承担共同责任，建立中美积极伙伴关系，推动中美在气候问题上的合作进程，促进中美关系良性发展。随着中国综合国力和国际影响力的提升，中国在全球治理领域的角色日益凸显。全球化背景下，中美密不可分，竞合是必定存在的，如何在竞争中寻求合作机遇也是中美两国需面临的问题。

【收稿日期：2021-05-10】

【修回日期：2021-05-18】

（责任编辑：邢嫣）