

# 浅析奥巴马政府的气候政策调整及其前景\*

于宏源 李志青

[内容提要]奥巴马第二任期以来,美国气候政策的国内外基础都在发生变化,有关气候变化的安全意识日渐加深,为减排创造了更加积极的能源和经济条件,“德班平台”谈判启动还为美国重拾气候领导地位提供了契机。奥巴马政府推行“能源型气候政策”,发布《总统气候变化行动计划》,以能源利用方式的调整为中心,并提出了能源创新和气候变化减缓的具体措施,在气候外交方面推动以“辐轴”和大国减排为核心的全球气候治理。这些政策为美国参与全球气候谈判注入新的动力,并将对全球气候治理和地缘格局产生影响。

[关键词]美国 气候变化 能源政策 气候政策 国际气候变化议题

[作者简介]于宏源,上海国际问题研究院比较政治和公共政策所副所长、研究员,主要从事能源和环境问题研究;李志青,复旦大学经济学院助理教授,主要从事环境经济学研究。

2009年奥巴马上台执政后,明确表示接受全球变暖的科学事实,并准备在此基础上实施一系列低碳和环保的绿色新政,<sup>①</sup>在2009年哥本哈根气候大会上占据制高点。由于民主党在2010年国会选举中失利,预算和立法危机约束了奥巴马政府在气候变化领域的作为。随着持续气候灾害和能源结构的变化,美国各界应对气候变化的科学和经济共识都在上升,美国减排的经济和国内基础出现积极变化。在此背景下,奥巴马政府气候政策有所调整,包括发布《总统气候变化行动计划》,<sup>②</sup>以能源利用方式调整为中心,避开国会立法困境,通过行政措施等就减缓气候变化提出具体方案。美国气候外交则借助“德班平台”谈判契机,推动以“辐轴”和大国减排为核心的全球气候治理。这一切为美国参与全球气候谈判注入新的动力,并将对全球气候治理进程产生影响。

## 一、奥巴马政府气候政策的调整

奥巴马在第二任期就职演说中高调地将应对气候变化问题提到了执政纲领的高度,并重申美国将致力于构建全面应对气候变化的系统框架。在

2013年国情咨文中,奥巴马指出,“期望这届国会可以协商一致,达成一个两党都同意的、以市场为基础的解决全球变暖的方案。但如果国会不及时行动以保护子孙后代,我也将会采取行动。我将让我的内阁讨论一些我们可以采取的行政措施”。<sup>③</sup>

2013年6月,奥巴马依靠其行政团队推出了《总统气候变化行动计划》,<sup>④</sup>对气候政策的大幅度调整开始付诸行动。第一,提升气候变化议题的地位。奥巴马第一任期伊始,气候变化议题升温,但随着金融危机的蔓延,气候议题的热度在全球和美国都有所降低,奥巴马在连任竞选前的辩论和讲话中避谈气候变化。第二任期开始后,奥巴马在总统就

\* 本文是“十二五”国家科技支撑计划“气候变化谈判综合问题的关键技术研究”(2012BAC20B02)和上海市浦江人才计划项目(13PJCO12)的阶段性成果。

① Stephen Collinson, “Obama to World: We will Lead on Climate Change”, [http://news.yahoo.com/s/afp/20090126/pl\\_afp/uspoliticsobamaclimateenvironment](http://news.yahoo.com/s/afp/20090126/pl_afp/uspoliticsobamaclimateenvironment). (上网时间:2013年8月9日)

② Amy Edwards, “President Obama Unveils Climate Action Plan to Reduce Greenhouse Gas Emissions and Adapt to the Impacts of Climate Change”, *Mondaq Business Briefing*, July 15, 2013.

③ David Osborne, “Climate Change, Consequentialism, and the Road Ahead”, *The Independent*, January 23, 2013.

④ “A Plan for Cooling down: Barack Obama’s Climate – Change Address”, *The Economist*, June 25, 2013.

职演说、国情咨文、《总统气候行动计划》、各次演讲及对外活动中一再提倡和抬升气候变化议题。奥巴马在就职演说中强调“我们应该对气候变化带来的威胁做出反应,如果我们不这样做,将是对子孙的背叛。”他承诺“与科学家、工程师和当选官员进行广泛的对话”,多次强调全球变暖“不会成为我们留给后代的代价高昂且难以解决的问题”。<sup>①</sup>同时,奥巴马专门成立一个气候政策总统顾问团队,其成员均为气候议题的长期积极行动者。<sup>②</sup>在奥巴马第二任期中,国务卿克里带领的外交团队更强调气候议题,国家安全事务助理托马斯·多尼隆推出美国气候安全理念,认为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>奥巴马政府还推动提升国内科学共识。2013 年美国科技咨询委员会提出美国应对气候变化战略,呼吁适应和减缓气候变化并重、采取更多措施鼓励低碳发展并推动气候谈判,该委员会所提出的《美国国家气候评估》草案得到了美国科学界的响应和认可。

第二,确定以可持续的能源体系为核心的“能源型”气候政策,通过提高能效持续加强能源创新和减排力度,为其后续气候政策铺路。奥巴马第一任期的气候政策基于经济危机,侧重于把应对经济危机与气候变化联系起来。2010 年 12 月,奥巴马提出保持全球经济领导地位是美国面临的最大挑战,强调通过绿色能源投资促进就业,实现绿色新政(Green New Deal),利用气候经济解决财政和就业压力。奥巴马第二任期将实行更为务实和积极的“能源型气候政策”,在逐渐企稳的经济和就业背景下,奥巴马气候政策的核心转为借助页岩气革命等带来的能源创新和能效革命,提升美国减排能力和气候变化议程的国际领导地位。奥巴马政府重视减少煤炭使用、推动能源结构变革和减排的协同效应,2013 年设置新能源标准,减少发电厂的碳排放,对新建以及现存发电厂设置更高碳排放标准;更加重视清洁能源,采取诸如加速发放清洁能源许可证、激活清洁能源创新的长期投资、确立四年一次的能源评估制度、扩大和升级电网等新措施。<sup>④</sup>同时,奥巴马政府从量化和立法角度提高可再生能源比例,成立“能源安全基金”推动新能源发展,旨在以清洁能

源的增量抵消石化能源的存量,最终实现可再生能源发展目标。奥巴马政府设定了要在 2020 年前将可再生能源发电量翻番的目标,并要求 2035 年 80% 的电力供应要来源于清洁能源。

第三,实行以全球减排市场和“辐轴”为核心的“气候主动外交”。奥巴马政府第一任期气候外交的重点在于以内促外,通过推动国会立法和减排承诺,促进美国重拾气候政治的领导地位。基于美国众议院 2009 年《清洁能源和安全法》,奥巴马在哥本哈根大会提出 2020 年前美国将以 2005 年的排放量为基期减排 17%,<sup>⑤</sup>通过多边外交推动排放大国协调,促成哥本哈根协议和减排的自愿申报模式。奥巴马政府第二任期则希望绕开国会立法困境,推进其他温室气体减排机制,通过积极的多边和双边外交行动来推动国际社会建立符合美国理念的气候治理机制。在双边层面,美国既提倡自愿减排,也推动有约束力的“富有雄心、包容性和灵活性”的“辐轴”气候体系,<sup>⑥</sup>其核心是构建一个由所有缔约方参与的、相对恒定的“轴协议”,进而达成一系列具体并可实施、不一定由所有缔约方参与的、动态的“辐决议”,共同构成一揽子协议体系。同时,奥巴马政府更加重视二氧化碳外的其他温室气体减排,如加强黑碳、甲烷以及氢氟碳化合物减排的气候和清洁空气联盟(Climate and Clean Air Coalition),中美首脑会晤促成《中美关于蒙特利尔议定书下逐步淘汰氢氟碳化合物的修正案》共识。最后,奥巴马政府变过去的“气候被动外交”为“气候主动外交”。随着气候变化成为外交重点之一,奥巴马政府改变了

<sup>①</sup> Jeff Goodell, “Obama’s Climate Challenge”, *Rolling Stone*, Volume 1175, January 31, 2013, pp. 41–45.

<sup>②</sup> Jonathan Crawford, “US and China Pledge more Joint Action to Cut Greenhouse Gas Emissions”, *SNL FERC Power Report*, April 17, 2013, pp. 21–30.

<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.

<sup>④</sup> “Full Transcript of Obama’s Remarks on Climate Change”, *Dow Jones News Service*, June 26, 2013.

<sup>⑤</sup> *American Clean Energy and Security Act of 2009*, H. R. 2454, [http://energycommerce.house.gov/Press\\_111/20090701/hr2454\\_house.pdf](http://energycommerce.house.gov/Press_111/20090701/hr2454_house.pdf). (上网时间:2011 年 5 月 9 日)

<sup>⑥</sup> Jeff Goodell, “Obama’s Climate Challenge”, *Rolling Stone*, Volume 1175, January 31, 2013, pp. 41–45.

行动策略。

奥巴马政府第一任期受国会立法驱使而被动应付,当前则从双边和多边两个方面主动出击,通过积极外交努力提升美国在全球气候变化政治中的领导地位。在双边层面,全球气候变化已经成为奥巴马和国务卿克里外访的重要议题。克里积极推动中美签署《中美气候变化联合声明》,设置中美战略经济对话中的气候工作组,共同促成中美关于氢氟碳化物合作。美国与印度、巴西也建立了相应的气候变化战略对话和协调机制。克里在对日本访问时提出所谓气候外交“三个支柱”:推动起草 2020 年之后的气候协议、巩固低碳发展以及构建适应气候变化的社会。<sup>①</sup>目前,奥巴马政府正在多边领域积极推动“二十国集团”(G20)取消石油补贴,加强“主要经济体能源与气候论坛”(MEF)、清洁能源部长会议(Clean Energy Ministerial)和“气候与清洁空气联盟”(CCAC)等。

## 二、奥巴马政府气候政策调整的动因

奥巴马政府气候政策调整的动因是多方面的,既有国内因素,也有国际因素,源自民意、国情、党争和个人四个层面。具体而言,国内因素与美国气候灾害、国内民意和党派博弈的变化有关系,国际因素主要反映在国际压力和美国复兴环境领导力的意愿等方面。

第一,民意是奥巴马推动气候政策的依据。和欧洲不同,美国民众 2010 年之前大多数怀疑气候变化的科学性,2011 年只有 38% 的人认为气候变化是人为的,这种公众意识延缓了奥巴马政府积极应对气候变化进程。美国遭受了包括飓风“桑迪”等在内的数十次极端气候灾难,损失达 10 亿美元。<sup>②</sup>2012 年是美国有记录以来极端气候现象第二严重的一年,有记录以来第 15 个最干旱的年份,美国遭受的气候灾害损失惊人。在天灾等因素推动下,美国国内舆论逐渐认同全球气候变化问题。到 2012 年 10 月,有 45% 的美国人认识到气候变化是人为活动造成的。根据皮尤中心的统计,2009 年只有 57% 的美国人认为地球温度上升有充分的科学证据,2013 年 7 月,这个比例上升至 69%,特别是有

40% 的美国人认为气候变化是美国的主要安全威胁,较 2011 年之前有较大增长。民众对全球气候变化的逐渐认同,对奥巴马政府调整气候政策起到了推动作用。气候变化议题在 2011 年一度在美国民调的安全议程重要性中下降到第 20 位,但是 2013 年 7 月成为仅次于朝鲜和伊朗核问题、极端主义恐怖袭击、金融危机之后的重要安全议题。<sup>③</sup>在经济界,2013 年 4 月美国最大的 33 家企业联合签署《气候宣言》,敦促国会对气候变化采取行动。因此,美国环保协会指出,奥巴马第二任期是强化气候行动时代的开端。它标志着从那一刻起,美国政府开始迎头赶上在气候变化问题上的民意。<sup>④</sup>

第二,美国国内能源结构和减排成本出现积极变化,推动奥巴马政府的气候政策调整。众所周知,美国煤炭产量占全球 14.1%,煤电消费是温室气体的主要来源,美国联邦 50 个州中有 26 个产煤,其中 13 个州把煤炭作为主要收入来源<sup>⑤</sup>,煤炭等产业利益和“美国燃煤制造业联盟”等组织影响了气候政策。然而,受天然气替代煤炭和清洁能源发展大趋势的影响,美国国情正在变化。一方面,煤电产业和煤炭产业都因天然气的替代而逐渐下降,碳排放减少。奥巴马政府制定电厂排放标准的规制办法,要求每千瓦时发电量排放低于 1000 磅(约合 453.6 千克)二氧化碳,这个标准让美国没有新建的煤炭火力发电厂。对比 2005 年,美国煤炭消费在 2012 年下降了 14%。2013 年国际能源署(IEA)报告称,由于用天然气代替煤炭发电,美国电力行业中煤炭比例下降,交通行业中天然气大幅度上升。到 2035 年,这两个行业天然气替代增加接近 20%,二氧化

① “The Burning Question about Fossil Fuels”, *The Irish Times*, April 23, 2013.

② 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.

③ “Most Americans Believe Climate Change is Real”, <http://www.pewresearch.org/topics/energy-and-environment/page/3/>. (上网时间:2013 年 9 月 12 日)

④ William Walsh, “The President’s Climate Action Plan: What Might It Mean?” *Mondaq Business Briefing*, August 9, 2013.

⑤ Tora Skodvin, “An Agenda for Change in U. S. Climate Policies? Presidential Ambitious and Congressional Power?” *International Environmental Agreements*, Volume 9, 2009, pp. 263–280.

碳排放量减少2亿吨,总排放量将回落至1990年代中期水平。<sup>①</sup>天然气的消费比重提高有利于减弱煤炭产业对气候政策的阻力、降低整体碳排放,从而使美国更容易完成减排任务,因而会倾向于积极参与全球气候谈判。另一方面,奥巴马政府的清洁交通、能效革命政策增加了美国减排优势。美国能源信息署(EIA)的最新统计数据表明,美国能源燃烧二氧化碳排放量2012年为52.87亿吨,比2011年下降了5.97%,是1994年以来的最低值。在过去五年中,美国的能源消费总量降低了5%,单位GDP能源强度降低了9%。美国能源结构优化和机动车能效提升为近期的温室气体下降做出了显著贡献。<sup>②</sup>气候谈判表面上是全球共同排放控制磋商,实质上是各国对能源消耗控制的协商。美国能源结构优化有利于降低减排成本,增强美国领导全球气候事务的信心。美国气候变化特使托德·斯特恩(Todd Stern)在气候谈判中多次强调,与2005年相比,美国石化能源利用的二氧化碳排放2011年下降了7.7%,2011年12月至2012年3月降低了14%,是同一时期二氧化碳排放下降幅度最大的国家。<sup>③</sup>

第三,美国党派博弈的形势日益有利于奥巴马政府的气候政策。以往全球气候议题被锁定在美国政党政治中,并且表现出日益分化的趋势,但是如今就连保守的共和党人也开始肯定全球气候变化为科学结论。2012年,认为有确凿的证据证明平均气温升高的民主党人占85%,高于2011年的77%,但与2007、2008年的数据持平;认为有确凿的证据证明气温升高的共和党人占50%,高于2011年的43%和2009年的35%,相对温和并有自由主义倾向的共和党人(占58%)认为有确凿证据证明全球气候变暖,这远高于2011年的数字。<sup>④</sup>2013年参议院环境和公共工程委员会发布碳税法案,将为向能效高、碳排放量低的能源提供投资而对碳排放量征收费用。<sup>⑤</sup>众议院和参议院的民主党正推动这项碳排放征税的议案,不少温和派共和党开始支持碳税。目前,美国75%的风能位于国会共和党控制的区域,共和党代表积极支持全国的清洁能源标准,这反映了美国国会部分共和党开始趋于支持奥巴马的全球气候政策。

第四,奥巴马个人因素直接推动美国气候政策的调整。奥巴马总统第一任期主要想的是如何连任,第二任期主要想的是如何构筑政治遗产。奥巴马2009年上台伊始就推动以气候变化为核心的“绿色新政”,后在国会立法。2013年6月,奥巴马继续以2009年的“绿色新政”为基础颁布《总统气候变化行动计划》,即利用清洁能源,减少发电厂的碳排放,发展新能源,刺激新一代石化能源项目的投资;确立四年一次的能源评估制度;停止支持在海外用公共融资去建燃煤电厂;制定2018年后重型交通工具的油耗标准等。

除了奥巴马,美新任国务卿克里对全球气候变化也具有浓厚的个人情感<sup>⑥</sup>,比其前任希拉里·克林顿具有较强的绿色价值观和应对全球气候变化的政策理念,在其步入政界的早期便曾力促《清洁空气法案》。克里多次强调,“气候变化正卷土重来……全球气候变化是致命的挑战”。针对2013年9月政府间气候变化委员会(IPCC)第五次评估报告,克里认为,“不承认气候变化风险的人在玩火”。<sup>⑦</sup>美国气候大使托德·斯特恩也是全球气候变化政策的强力推动者。

此外,国际气候谈判带来的压力和机遇都有助于奥巴马政府的全球气候政策调整。来自欧盟及发展中国家的指责让奥巴马政府在全球气候问题上备受压力。在2011年德班和2012年多哈气候大会上,美国由于国内政治原因不愿承担减排责任而成

① Carey L. Biron, “Energy: Carbon Dioxide Emissions Hit Record High in 2012”, Inter Press Service English News Wire, June 11, 2013.

② BP, *Statistical Review of World Energy 2012*, [http://www.bp.com/liveassets/bp\\_internet/china/bpchina\\_chinese/STAGING/local\\_assets/downloads\\_pdfs/](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/china/bpchina_chinese/STAGING/local_assets/downloads_pdfs/). (上网时间:2013年4月12日)

③ Todd Stern, “Remarks at Dartmouth College. Hanover”, <http://www.state.gov/e/oes/rls/remarks/2012/196004.htm>. (上网时间:2013年8月12日)

④ The League of Conservation Voters (LCV): “Scorecard Overview”, <http://www.lcv.org/scorecard/environmental-scorecard-2013.html>. (上网时间:2013年10月12日)

⑤ Chris Knight, “Democrats Defend Climate Science to Rebut Attacks on Carbon Fee Bill Inside Epa’s Clean Energy Report”, *The Wall Street Journal*, February 18, 2013.

⑥ “Secretary of State Kerry Comments at Energy Cooperation Event”, *US Fed News Service*, April 16, 2013.

⑦ Richard Ingham, “UN Panel’s Climate Report Sparks Concern”, *Agence France Presse*, September 27, 2013.

为国际舆论的批判对象,美国领导的伞形集团在某种程度上也成了“不负责任”的代名词。欧盟批评奥巴马政府全球气候政策,欧盟气候变化谈判代表赫泽高(Connie Hedegaard)指责美国在京都议定书下没有承担减排的义务,而美国之前的气候盟友俄罗斯、日本等也开始和美国气候政策划清界限,避免成为气候变化的罪人。在多哈大会上,不少国家认为,以美国为代表的富国忙于应对国内的预算危机和政治反对势力,所以在处理人类所面临的最严重的环境危机时,依旧不能摆脱之前的陈词滥调。<sup>①</sup>国际非政府组织如“地球之友”(Friends of the Earth)也指责美国使得全球气候变化谈判瘫痪,让穷国为气候变化买单。<sup>②</sup>

2013年作为气候谈判“科学风向标”的政府间气候变化委员会第五次评估报告(AR5)三个工作组的工作成果将陆续推出,这些报告将会强调1950年以来全球气候变暖主要是由人类造成,必须通过切实的国际行动才能保护人类生存环境。面对日趋增大的国际压力,连任的奥巴马政府积极应对全球气候变化,明确气候变化问题在其国家利益中的重要地位,并采取务实措施恢复气候变化的领导地位。<sup>③</sup>与此同时,“德班平台”谈判进展减少了美国拖延联合国框架下全球气候谈判的理由,为美国重归气候治理带来了机遇。

美国一直反对气候谈判的两项原则即“共同但有区别的责任”和“双轨制”原则。2011年底启动的“德班平台”谈判成果将适用于所有缔约方,没有明确体现“共同但有区别的责任”原则。2012年多哈会议结束了“巴厘路线图”及《京都议定书》谈判,“双轨制”合二为一,未来的全球气候谈判将聚焦于“德班平台”一轨。美国认为,“德班平台”谈判的启动是国际气候谈判的重大突破,过去按穷国、富国划分减排责任的方式应逐渐取消;<sup>④</sup>“德班平台”谈判应该将重点放在发展中国家未来承担减排义务上,最终应达成涵盖所有主要缔约方的全新、单一和有法律约束力的新条约。因此,《总统气候变化行动计划》强调努力参加“德班平台”谈判,并要求美在2020年后的全球气候治理走向上发挥至关重要的作用。

### 三、奥巴马政府气候政策的前景

与气候政策调整的内外动因相一致,奥巴马政府在其第二任期实施积极主动及多元化的气候政策,会带动美国其他各项政策的梯次变化,进而反推美国气候变化政策的继续演变。奥巴马第二任期气候政策无疑将会更加系统、主动和清晰,但会因美国国家竞争力的需要而朝着抑制其地缘政治竞争对手的方向发展,后者可能是未来美国气候政策的最大战略前景。

仅就奥巴马政府全球气候政策的直接变化而言,基于奥巴马政府从“绿色新政”到《总统气候变化行动计划》的政策延续性,有理由认为未来的美国气候政策将呈现更加系统、主动和清晰的特征。其一,美国以《总统气候变化行动计划》出台为标志,确立了全方位、立体的气候政策,囊括全球气候变化的干预(碳减排)、气候变化的适应(碳影响)再到气候变化的应对(碳领导力),不论是横向的从内政到外交,还是纵向的从家庭社区到产业部门,美国的气候政策从分散走向系统。《总统气候变化行动计划》统一梳理了先前由各个部门分散执行的全球气候变化政策,然后建立了从“碳减排”到“碳适应”再到“碳的国际合作”的政策体系。

其二,美国的全球气候政策从被动转向主动。自奥巴马政府设定其气候政策蓝图之初开始,美国的气候政策就面对来自国内外的各种反对和消极声音,尤其是来自国内共和党以及国会的反对声音。奥巴马政府绕开国会、突出行政团队“单干”,并借助民意和市场的力量倒逼反对意见和消极声音,依靠行政主导推出《总统气候变化行动计划》,在外交上试图扭转之前被动的“气候外交”,代之以主动的“气候外交”。

其三,基于以上特征,美国的气候政策将从模糊

① “Doha Disappoints” *Irish Times*, December 10, 2012.

② Frank McDonald, “Doha Climate Conference Yields more Heat than Light”, *Irish Times*, December 10, 2012.

③ Ian Bremmer, “Two Key Foreign Policy Openings for Obama”, *International Herald Tribune*, February 26, 2013.

④ “Climate - change Summit: A Deal in Durban”, *The Economist*, December 19, 2011.

走向清晰。根据《总统气候变化行动计划》,奥巴马政府组建了强大且颇具专业性的执行团队,确定了指向明确、可操作性强的政策思路。2013 年 11 月,奥巴马政府成立了一个“特别小组”(State, Local, and Tribal Leaders Task Force on Climate Preparedness),其成员包括 7 个州长和 17 个地方官员,旨在推动州政府和地方政府参与全球气候变化行动。<sup>①</sup>

奥巴马政府气候外交的主动性突出体现在全球气候治理领域,即既引领以“辐轴”和“大国减排”为核心的全球气候外交,又将全球气候外交纳入对主要大国的双边和小多边外交,二十国集团和主要经济体论坛(MEF)等多边外交中都可见美国气候政策的影子。

从更广的视角看,出于经济竞争和地缘政治博弈的需要,奥巴马总统在第二任期逐渐将气候政策提高到提升美国国家竞争力的高度,将其纳入从能源到制造业再到经济发展的竞争力体系中,其根本宗旨便是服务于遏制新兴大国发展和左右地缘格局的终极战略目标。

首先,气候政策推动美国形成以能源为核心的经济竞争力政策。美国在未来将更加重视发展能源竞争力。自克林顿以来的美国历届政府尽管具体立场和政策有别,但都力推能源的本土化及自主化,以令美国摆脱对中东等海外能源的高度依赖,并借此加速能源战略转变,提升本土社会经济的“能源竞争力”,即增强能源供应的稳定性,为经济成长护航。奥巴马执政以来,美国在气候变化领域的有关行动及战略产生联带的经济和能源政策:促进包括能效行业在内的新能源大发展;促进以页岩气资源为主的过渡性清洁能源的开发利用;打击传统石化资源行业,主要是煤炭行业。这一切将推动美国不断强化以能源为核心的经济竞争力政策,有助于美国利用能源革命带来的机遇,整合能源和气候政策,并提升美国在世界产业结构和贸易结构调整中的优势。

其次,奥巴马政府气候政策的地缘政治含义增加。从气候变化的大国互动看,奥巴马政府《总统气候变化行动计划》中隐含新的气候外交理念,即以相对积极的气候政策或表态来消解欧盟等国家的

批评,并进一步逼迫中、俄、印等新兴大国做出让步,同时换取其他外交领域的利益。随着美国气候变化政策的发展,美国与欧洲和其他发达国家的政策协调不断加强,在“德班平台”谈判中化解欧美矛盾、团结应对新兴大国的前景日益明朗。

就全球地缘政治变化而言,奥巴马政府《总统气候变化行动计划》明确在未来通过积极的“双边谈判”来推动新兴大国应对全球气候变化。奥巴马强调“我们同样强化了与主要新兴经济体——印度、巴西和中国在气候问题上的合作,它们是世界上最大的排放体。”<sup>②</sup>但是奥巴马也认为中国、印度等新兴大国排放量增长太快,需要尽快予以控制。因此,对于仍然高度依赖煤炭的中国、印度以及依赖石油出口的俄罗斯等国,奥巴马政府气候政策的调整意味着这些新兴大国产业发展的能源基础将受到严重冲击,它们的国际竞争优势由此也将受到削弱,美国的地缘优势因此将相对加强。

综上所述,奥巴马第二任期伊始美国气候政策的积极变化,主要源于其国内政治、经济、社会甚至技术上的新发展趋势。在美国这个典型的市场驱动型社会,由于这些基础性因素的变化,企业和消费者逐渐卷入全球气候变化政策的演变进程,奥巴马政府借此进一步提升白宫对全球气候变化政策的影响力,从而在一定程度上将政府意志与公众意愿结合在一起。当然,不可否认的是,奥巴马第二个总统任期的全球气候政策和战略延续了其第一个任期“绿色新政”以来的核心理念,即承认全球变暖并承诺积极应对,所不同的只是前者比后者更加系统、主动和清晰。对于中国以及国际社会而言,这意味着美国经济、社会发展将出现新的动向,其国家竞争力将出现新的变化,并将对全球地缘政治格局带来影响和挑战。○

(责任编辑:黄昭宇)

<sup>①</sup> “President Obama’s State, Local, and Tribal Leaders Task Force on Climate Preparedness”, <http://www.whitehouse.gov/blog/2013/11/01/>. (上网时间:2013 年 11 月 9 日)

<sup>②</sup> “Full Transcript of Obama’s Remarks on Climate Change”, *Dow Jones News Service*, June 26, 2013.