

# 拜登政府的全球气候变化 领导政策与中国应对\*

于宏源 张潇然 汪万发

**【内容摘要】** 美国的气候治理政策长期呈现周期性变化特点。围绕气候问题，拜登政府强调引领清洁能源革命和重回气候治理，重视国内清洁能源发展、气候议题科学化塑造、气候治理多边主义，希望在继承奥巴马政府时期气候政策的基础上，全面提升美国的气候治理领导力。在国内，拜登政府欲依托科技创新、刺激需求、投资基础设施等措施使清洁能源融入美国经济进程；在气候外交方面，美国将推动相关问题在国家和外交事务中的主流化。拜登政府设计了“团结应对策略”，将盟友、峰会外交、经贸合作、对外援助和投资、技术标准、区域合作等内容融入其中，并突出气候变化与安全、人权的相关性。在对华气候政策方面，拜登政府将对华实施限制性气候合作策略。虽然中美合作有助于实现《巴黎协定》的“2摄氏度”目标，也有助于全球低碳经济良性发展，但在气候治理领导权、全球低碳标准领域，中、美两国仍存在竞争。

**【关键词】** 美国外交 中美关系 气候治理 《巴黎协定》

**【作者简介】** 于宏源，上海国际问题研究院研究员（上海 邮编：200233）；张潇然，上海国际问题研究院硕士研究生（上海 邮编：200233）；汪万发，中国人民大学国际关系学院博士研究生（北京，邮编：100082）

**【中图分类号】** P467 D815 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2021)02-0027-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202102002

---

\* 本文系科技部国家重点研发计划项目“气候变化风险的全球治理与国内应对关键问题研究”课题一（2018YFC1509001）的阶段性研究成果。

美国政府的气候政策具有很强的周期性和易变性。在应对气候变化的国内决策机制不变的基础上,美国国内利益相关者与决策者之间的力量对比始终处于动态变化中。同时,国内和国外因素也影响着美国政府在气候问题上的决策。回顾全球气候治理开始以来的历史进程,美国针对气候变化的相关政策总是出现反复,从克林顿到小布什,从特朗普到拜登,无不呈现很强的周期性和易变性。随着拜登入主白宫,美国气候政策的钟摆重新回摆到全球气候领导方向,并将绿色经济复兴作为重要议题。美国国内气候政治则呈现从强调传统能源独立向强调清洁能源和气候变化领导力的转变。

拜登上任伊始,就签署文件宣布重返《巴黎协定》,<sup>①</sup>并推出关于保护气候环境、重建科学机构、应对气候危机等行政命令或备忘录。<sup>②</sup>拜登政府的气候政策以绿色经济复兴和气候安全为核心,重点关注与气候相关的产业结构、市场需求、基础设施投资、社区参与、关键资源、气候人权和国防等政策。在对华气候政策方面,中美合作有助于实现《巴黎协定》的“2摄氏度”目标和全球低碳经济的良性发展,然而中、美两国在气候治理和低碳经济主导权领域仍存在竞争。

## 一、美国政府气候政策的周期性变化

环境问题是目前国际社会关注的焦点。环境外交是以主权国家为主体,通过国家机构和政府官员的官方行为,运用谈判、交涉、缔约等外交方式,

---

<sup>①</sup> Briefing Room, “Paris Climate Agreement,” The White House, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/>.

<sup>②</sup> 参见美国白官网站:第一,设立标准减少石油和天然气部门的甲烷排放。第二,制定有雄心、能够创造就业机会的燃油车经济性标准,建立更安全、经济实惠的燃油效率体系。第三,设立有助于创造就业机会的电器和建筑效率标准。第四,恢复奥巴马政府时期撤出的北极水域和白令海地区的石油和天然气钻探,决定建立白令海北部气候恢复区。第五,各机构必须尽可能准确地计算温室气体排放的全部成本,同时将全球损害考虑在内。第六,撤销美国和加拿大的国际边境建造、连接、运营和维护管道设施的总统许可证。拜登正式就任后的这一系列举措无疑显示了其重塑美国气候治理领导权的雄心,也反映了美国发展清洁能源与环境正义计划的重点。参见 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis/>。

处理和调整环境领域国际关系的一切活动。国家还可利用环境保护和气候变化等实现特定的战略和外交目标。通过分析奥巴马、特朗普以及拜登政府的气候政策偏好，可以发现，在经历了特朗普政府“去气候化”政策转向后，拜登政府正突出气候安全，将加强国内清洁能源发展、气候议题科学化塑造、气候治理多边主义引入美国气候政策领域，在继承奥巴马政府部分环境政策的基础上，全方位重塑美国领导气候变化治理的国内基础和国际地位。

### （一）奥巴马执政时期美国政府积极的气候变化政策

2008年后，奥巴马政府开始积极回应全球环境保护浪潮，特别是在气候变化领域，与小布什政府时期相比，奥巴马政府在三个方面改善了美国原有的气候与环境保护政策。一是重视能源独立。奥巴马政府将能源独立问题与气候变化议题联系起来，认为美国未来的经济发展和国际地位与其新能源和低碳经济发展状况息息相关。二是奥巴马政府致力于推进《联合国气候变化框架公约》谈判，作出并落实国家减排和气候资金承诺。三是重视气候治理多边合作。多边主义是奥巴马政府关注的重点，并且其更为强调新兴大国的作用，如中国、印度在环境治理领域的责任与义务等。

奥巴马政府应对气候问题的具体措施大致包括三方面。一是促进国内就业、工业的可持续发展。2009年2月，奥巴马签署《经济复苏和再投资法》（American Recovery and Reinvestment Act），确认将7870亿美元的经济刺激计划中的15%直接用于清洁能源和创造“绿色就业”。2013年6月，奥巴马在《总统气候变化行动计划》（President's Climate Action Plan）中提出，为了确保美国在清洁能源领域的领导地位，设定在2020年前将美国可再生能源发电量翻番的目标。<sup>①</sup>2014年6月，奥巴马政府要求电力部门到2030年实现在2005年碳排放的基础上减排30%的目标。为此，电力部门需将颗粒、氮氧化物和二氧化硫的污染水平降低25%，并且要通过降低能源生产过程中的能耗比来实现电力使用成本下降8%的目标。<sup>②</sup>二是推动国会立法和

---

<sup>①</sup> “Full Transcript of Obama’s Remarks on Climate Change,” Climate Central, June 25, 2013, <https://www.climatecentral.org/news/text-of-president-obamas-speech-on-climate-action-plan-16158>.

<sup>②</sup> EPA Fact Sheet, “Clean Power Plant,” EPA, June 2, 2014, <https://archive.epa.gov/epa/cleanpowerplan/fact-sheet-clean-power-plan.html>

明确美国的减排承诺，以内促外。奥巴马第一任期重点关注重塑美国在国际气候政治中的领导地位。在奥巴马的积极游说下，2009年6月，美国国会众议院通过了《美国清洁能源和安全法案》(American Clean Energy and Security Act)。在2013年的国情咨文中，奥巴马希望国会能够达成一致，形成一个以市场为基础的全球气候治理解决方案。2013年6月，奥巴马政府根据《总统气候变化行动计划》开始大幅提高气候变化议题在其政府工作中的地位。同时，奥巴马政府以清洁能源为核心，确立了以能源清洁与可持续为原则的气候政策。通过促进能源科技创新和加大碳减排力度，奥巴马政府全力为美国未来环境政策奠定基础。三是推动应对气候问题的国际协调。奥巴马第二任期致力于推动与中国等大国协调落实《巴黎协定》的签署和生效。奥巴马曾表示，到2025年，美国将在2005年的基础上实现温室气体排放总量减少26%—28%的目标。<sup>①</sup>

## (二) 特朗普执政时期美国紧缩的气候变化政策

特朗普将强烈的民粹主义取向与“美国优先”理念带入了美国的内政外交决策中，其张扬的个性和“逢奥(巴马)必反”的执政风格，引发二战后美国最大的“退群潮”，美国气候政策由此明显转向，表现出明显的单边主义和逆全球化倾向。

通过《美国优先能源计划》(America First Energy Plan)以及签署总统行政命令和备忘录等手段，特朗普积极促使能源部、内政部和环境保护署对相关环境与能源法规、政策等进行修改。《华盛顿邮报》的一项分析指出，在特朗普四年总统任期结束时，他已经削弱或取消了超过125项旨在保护国家的空气、水和土地的法规和政策，并对40多项政策进行了回调。<sup>②</sup>

在国际多边合作中，特朗普于2017年6月发表退出《巴黎协定》的声明，反映了其强烈的气候单边主义政策倾向。具体来看，在国内能源产业方

---

<sup>①</sup> 于宏源：《美国气候外交研究》，格致出版社、上海人民出版社2020年版，第52—57页。

<sup>②</sup> Juliet Eilperin, Brady Dennis, and John Muyskens, “Trump Rolled Back More than 125 Environmental Safeguards Here’s How,” *The Washington Post*, October 30, 2020, <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/climate-environment/trump-climate-environment-protections/>.

面，特朗普政府积极振兴化石能源与核能；在国际能源贸易方面，特朗普政府加强能源独立并鼓励能源出口；在新能源政策方面，特朗普政府降低对新能源研发的支持力度。美国是全球第一大经济体与第二大碳排放国，其国内、国际政策对于全球气候治理有着非同寻常的影响。美国的绿色发展转型成功与否关系到全球气候协定与低碳发展的实际成效。因此，特朗普政府对全球气候变暖的消极态度引发其他国家对其气候治理成效的怀疑，进而对全球气候治理进程产生了消极影响。<sup>①</sup>

### （三）拜登政府气候变化政策的转型

拜登个人及其团队展现出了与特朗普截然不同的气候外交政策偏好。<sup>②</sup>拜登政府应对气候危机的行政命令强调致力于应对气候变化、创造就业机会、建设基础设施和实现环境正义，“确保美国在 2050 年之前实现 100% 的清洁能源经济和净零排放，从而引领世界应对气候紧急情况，并率先发挥榜样的力量。”<sup>③</sup> 为了实现上述目标，拜登政府将采取行动应对国内外的气候危机，并推进清洁能源与环境正义计划。<sup>④</sup> 拜登政府的气候政策将“有史以来第一次”使实现《巴黎协议》的“2 摄氏度”目标成为可能。<sup>⑤</sup> 具体来看，拜登政府的气候政策包括：确保美国在 2050 年之前实现 100% 的清洁能源经济和净零排放，增强社区的环境变化适应性，与世界其他国家合作应对严重的气候威胁，抵制滥用权力损害少数族裔和低收入社区的环境污染者，履行政府对工人和社区的义务等（见表 1）。

---

① 于宏源：《特朗普政府气候政策的调整及影响》，《太平洋学报》2018 年第 1 期，第 25—33 页。

② Briefing Room“Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad,” The White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>.

③ “The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice,” August 6, 2020, <https://joebiden.com/climate-plan/#>.

④ Briefing Room, “FACT SHEET: President Biden Takes Executive Actions to Tackle the Climate Crisis at Home and Abroad, Create Jobs, and Restore Scientific Integrity Across Federal Government,” The White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/27/fact-sheet-president-biden-takes-executive-actions-to-tackle-the-climate-crisis-at-home-and-abroad-create-jobs-and-restore-scientific-integrity-across-federal-government/>.

⑤ Martin Kuebler and Tim Schauenberg, “Biden’s Climate Plans: A ‘Historic Tipping Point,’” Deutsche Welle, September 11, 2020, <https://www.dw.com/en/bidens-climate-plans-a-historic-tipping-point/a-55542191>.

表 1 拜登政府的气候政策

确保美国在 2050 年前实现 100% 的清洁能源经济和净零排放	行政部门全力推动气候治理取得进展并显著减少排放
	建立执法机制以在 2050 年之前实现净零排放
	对能源和气候研究与创新、清洁和弹性的基础设施与社区投资。在第一任期内投资 2 万亿美元建设现代化、可持续的基础设施
	鼓励在整个经济体系中应用清洁技术，推动氢能等清洁能源创新和储能革命，以净零成本建造净零能源建筑等
	实施美国清洁汽车计划，完善国内汽车供应链和汽车基础设施，推进公共部门的清洁交通建设
	到 2035 年在电力行业实现无碳污染
	封堵废弃的石油和天然气井，回收废弃的煤炭、硬岩等
增强社区的环境变化适应性	对社区清洁、建筑节能、弹性的基础设施建设进行开创性投资
	制定气候适应议程
	开发新工具来管理和降低气候风险并转移风险成本
	建立新的弹性基础设施
全球气候合作	推进零排放的公共交通，启动铁路革命，以确保美国拥有世界上最清洁、安全和最快的铁路系统
	重新加入《巴黎协定》，采取强有力的新措施，阻止其他国家违背其气候承诺，同时将贸易政策与气候目标相结合
	要求在全球范围内禁止化石燃料补贴
	创建清洁能源出口和气候投资计划，促进美国在全球范围内的清洁能源出口和投资
	兑现美国的气候融资承诺，并为做出气候承诺的发展中国家提供“绿色债务减免”
	制定一份新的《全球气候变化报告》，对各国未履行《巴黎协定》承诺以及破坏全球气候解决方案的其他其他问责
抵制损害少数族裔和低收入社区的环境污染者	将气候变化作为国家安全和北极理事会的核心优先事项，限制北极开发
	实现环境正义。通过数据筛选推动气候和经济正义，确定弱势社区。司法部新设立环境和气候司法司
	追责污染者，确保所有社区都能获得安全的饮用水，确保受气候变化和污染损害的社区率先从清洁经济革命中受益
	每一个美国人都能用上宽带或 5G 无线网络

全方位履行政府对工人和社区的义务	扩大和保护中产阶级利益
	保障煤矿工人及其家庭的利益，向受气候变化影响的煤炭和电厂社区以及其他社区投资。设立煤电厂社区工作队
	清理和重建废弃和未充分利用的旧电厂等工业设施、垃圾填埋场、废弃矿山和其他闲置社区资产，提供 25 万个工作岗位
	建立民间气候队伍。可持续地管理森林、恢复湿地、保护干净水源，加强防洪等设施

资料来源：拜登竞选网站 <https://joebiden.com/>。

为支持自己的气候政策，截至 2021 年 2 月 12 日，拜登总统已经发布了多项关于气候问题的行政命令，<sup>①</sup> 涉及重返《巴黎协定》、气候安全危机、公共健康、科学决策、移民、就业等方面（见表 2）。

表 2 拜登总统关于气候问题的行政命令

日期	总统行政命令
2021 年 1 月 20 日	关于重返《巴黎协定》的行政命令
2021 年 1 月 20 日	关于保护公众健康和环境以及恢复科学以应对气候危机的行政命令
2021 年 1 月 27 日	关于在国内和国外应对气候危机的行政命令
2021 年 2 月 4 日	关于重建和加强难民安置方案和规划气候变化对移民影响的行政命令
2021 年 2 月 11 日	关于启动美国创新计划创造就业机会和应对气候危机的行政命令

资料来源：作者根据美国白宫网站整理。

拜登政府的气候政策主要涵盖三个方面。第一，在国内方面，拜登政府以科技创新、促进需求、投资基础设施建设为三大手段，使清洁能源融入美国经济发展整体进程。首先，通过行政命令方式提高绿色经济标准，并确保 2050 年实现 100%清洁能源经济与零排放目标。美国政府通过行政手段鼓励

<sup>①</sup> 参见美国白宫网站：<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases>。

在整个经济体系中应用清洁技术。例如，在汽车行业实施美国清洁汽车计划，完善国内汽车供应链和汽车相关基础设施，推进公共部门的清洁交通建设。在电力行业则致力于到 2035 年实现无碳污染目标。建立公用事业和电网运营商能效和清洁电力标准。其次，推动清洁技术在经济复苏中的广泛应用，投资于交通、基础设施与社区的清洁、弹性化发展，致力于将美国建设成为气候弹性国家。气候适应性与环境正义同样是拜登政府十分重视的国内气候议题之一。对于环境适应性问题，拜登政府提出要对清洁社区、建筑节能、弹性的基础设施建设进行开创性投资，制定气候适应议程。同时注重国内环境正义，尤其是关注少数族裔、低收入群体与工人的环境气候权益。再次，以先进技术与强大资本优势为依托，在新能源研究和技术创新等领域发挥技术与资金优势，进行大规模投资。拜登提出要在其第一任期内投资 2 万亿美元来建设现代化、可持续的基础设施，包括道路、桥梁、绿地、供水系统、电网和通用宽带，并为实现公平的清洁能源目标奠定基础，从而有助于实现增加就业、技术创新、减少碳排放三方面目标，进而重塑美国在全球可持续发展领域中的领导者地位。

第二，在气候外交方面，拜登政府将气候危机置于美国外交政策与国家安全的中心位置，气候问题成为美国外交政策和国家安全的重要内容。美国通过气候外交与盟友合作，重塑自身的气候领导力。<sup>①</sup> 美国气候外交是涵盖盟友、经贸、对外援助和投资、科研、区域合作及国防军事等多方面内容的“团结应对策略”。拜登政府突出气候变化与安全、人权的相关性，通过总统备忘录和行政命令多次强调将气候危机纳入美国外交政策和国家安全考虑中，明确将气候问题确定为美国外交政策和国家安全的基本要素。<sup>②</sup> 拜登还以追求全球气候治理的领导权为目标，以打造气候盟友和议题引导力为路

---

① Briefing Room, “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad.”

② Briefing Room, “FACT SHEET: President Biden Takes Executive Actions to Tackle the Climate Crisis at Home and Abroad, Create Jobs, and Restore Scientific Integrity Across Federal Government,” The White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/27/fact-sheet-president-biden-takes-executive-actions-to-tackle-the-climate-crisis-at-home-and-abroad-create-jobs-and-restore-scientific-integrity-across-federal-government/>.

径，重塑美国气候外交，重返《巴黎协定》。美国气候特使约翰·克里（John Kerry）表示，“重新加入《巴黎协定》只是第一步，美国政府预计将为英国格拉斯哥气候峰会做好全面准备。”<sup>①</sup>此外，拜登政府通过设置外交机构使气候问题不再被作为一个独立议题，而是将其纳入整个外交政策和国家安全的讨论中。<sup>②</sup>一方面，设立美国总统气候问题特使一职，并由奥巴马时期的国务卿约翰·克里担任。克里曾在任职国务卿期间积极推动达成《巴黎协定》，要求美国所有外交官把解决东道国的气候变化问题作为重中之重。另一方面，成立白宫内部气候政策办公室，并首次设置国家气候顾问和副顾问，以协调和执行总统气候议程。<sup>③</sup>

第三，在对华气候政策方面，拜登政府将对中国实施限制性气候合作策略。从美国的角度而言，拜登政府的首要气候外交政策是使美国重回谈判桌，能够与其盟友和伙伴合作，动员集体行动以应对全球威胁。在国际层面，拜登政府声称“美国的温室气体排放量仅占全球排放量的15%。美国将利用其经济和道德权威，推动世界采取坚定的行动。”<sup>④</sup>对中国而言，拜登声称，“美国确实需要对中国强硬起来”<sup>⑤</sup>，并在《外交事务》杂志撰文指出，“必须重建世界对美国领导力的信心，并动员我们的国家和盟友迅速应对新的挑战。”<sup>⑥</sup>拜登政府认为中国通过国家补贴，使国有企业获得了不平等的竞争优势，中国的崛起将会导致美国技术和知识产权的流失，进而使中国自身能够主导未来技术与产业的发展。拜登政府还主张美国应当同盟友共同反对中国对安全与人权的破坏性行为，并坚持要求中国停止对煤炭出口的补贴，阻止中国通过“一带一路”建设资助化石燃料能源项目、将污染外包给其他国

<sup>①</sup> Steve Inskeep, “As Climate Envoy, Kerry to Seek ‘Ambition’ With ‘Humility,’” NPR, December 10, 2020, <https://www.npr.org/2020/12/10/944572621/as-climate-envoy-kerry-to-seek-ambition-with-humility>.

<sup>②</sup> Natasha Bertrand, Tyler Pager and Lara Seligman, “Biden to Tap More Obama Vets to Fill Key National Security Roles,” *Politico*, January 5, 2021, <https://www.politico.com/news/2021/01/05/biden-national-security-roles-455062>.

<sup>③</sup> “FACT SHEET: President Biden Takes Executive Actions to Tackle the Climate Crisis at Home and Abroad, Create Jobs, and Restore Scientific Integrity Across Federal Government,” The White House, January 27, 2021.

<sup>④</sup> Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2020, p. 74.

<sup>⑤</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>⑥</sup> *Ibid.*, p. 65.

家，以及阻止中国扩大全球影响力、推广自己的政治模式并投资未来技术。

## 二、拜登政府气候政策的影响

拜登政府积极的能源与气候政策意在重塑特朗普政府时期遭受损害的美国全球气候治理领导力。欧盟正通过制定和实施《欧洲绿色协议》(European Green Deal)寻求建立自身在地区与国际层面的绿色发展领导力。中国在联合国气候雄心峰会上宣布在减排方面将提高国家自主贡献力度，力争于2030年前实现二氧化碳排放达到峰值，争取2060年前实现碳中和的目标，同样展现出引领全球气候变化治理的决心。当下，美国重塑自身的气候治理领导力或将影响既有的美欧、美中、中欧关系，全球气候治理也将因此而面临新的机遇与挑战。

### (一) 美国气候领导力的重塑

詹姆斯·伯恩斯(James Burns)用“领导者—追随者”结构定义美国在国际体系中的领导力，认为当制度、政治、心理等资源被领导者充分动员，且追随者的诉求被满足时，领导力就产生了。<sup>①</sup> 特朗普政府的“去气候化”政策已经损害了美国国内气候治理的一致性和国际气候领导力的可信度。拜登政府开始实施积极的气候政策，美国气候政策的转型有望再次塑造美国国际气候领导力。美国民主党2021年1月赢得国会参议院选举，为拜登的环境气候立法与政策推广创造了较为有利的国内政治条件，“随着民主党控制国会，当选总统拜登有望推行更积极的政策以应对气候变化和其他重大环境问题。”<sup>②</sup> 在此基础上，拜登政府希望通过“榜样的力量”而非“权力榜样”来提升外交和领导能力，<sup>③</sup> 重塑美国在全球气候治理方面的领导力。

为了重塑美国的气候治理领导力，拜登政府致力于协调美国国内气候政

---

① See James Mac Gregor Burns, *Leadership*, New York: Harper and Row, 1979.

② Juliet Eilperin, Brady Dennis, and Steven Mufson, “How the Georgia Election Results just Raised Biden’s Climate Ambitions,” *The Washington Post*, January 7, 2021, <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2021/01/07/biden-climate-senate/>.

③ Amber Phillips, “Joe Biden’s Victory Speech, Annotated,” *The Washington Post*, November 8, 2020, <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/11/07/annotated-biden-victory-speech/>.

策，进而强化其国内气候治理实力。绿色新政是拜登政府应对美国面临的气候威胁、重塑美国国内气候治理实力与国际领导力的重要政策框架。具体而言，绿色新政包括新能源科技创新与应用、气候弹性和适应性基础设施建设及改造、美国全球气候治理领导力、环境和气候治理的公平正义四个方面。在此基础上，拜登进一步提出“清洁能源革命与环境正义计划”，意欲从国内、国际两个层面重新构建美国在气候领域的全球领导力。同时，在国内气候治理问题上，拜登政府依托创新型技术发展、激发公民社会的环保需求、社会公共基础设施投资三种方式，试图让清洁能源重新回归美国的政治、经济与社会生活。

为了重建美国气候领导力的可信性，拜登政府以其国内气候政策为基础设计气候外交政策。布朗大学沃森国际与公共事务研究所(Watson Institute of International and Public Affairs)的研究报告显示，为了在关键的全球挑战中恢复和提升美国的领导地位，美国新一届政府预计将召开一次全新的全球气候峰会。美国将“锁定全球航运和航空排放的可执行承诺”，领导全球暂停化石燃料补贴和北极地区海上钻井，并加大清洁能源研发的多边合作。<sup>①</sup>同时，美国新一届政府还可能配合贸易手段向新兴发展中国家施压。对中国而言，拜登政府可能以化石燃料补贴问题压制“一带一路”建设和中国的对外投资。英国首相鲍里斯·约翰逊(Boris Johnson)则表示，气候问题是美、英两国在贸易与安全领域合作的重要方面，并鼓励美国在应对气候变化上发挥全球领导作用。<sup>②</sup>

## (二) 中美欧关系的调整

在美欧关系上，特朗普政府退出《巴黎协定》等一系列做法都加剧了美欧跨大西洋关系的恶化。拜登政府重回《巴黎协定》，有助于美欧关系回暖。拜登政府尤其强调多边合作在全球气候治理中发挥的重要作用。拜登在其施

---

<sup>①</sup> Fred Shaia and Jeff D. Colgan, *Presidential Climate Action on Day One: A Foreign-Policy Guide for the Next U.S. President*, Providence: Watson Institute for International and Public Affairs, October 2020, <https://watson.brown.edu/files/watson/imce/news/explore/2020/Final%20CSL%20Report.pdf>.

<sup>②</sup> Leslie Hook, “Biden Shift on Climate Change Welcomed by World Leaders,” *Financial Times*, November 9, 2020, <https://www.ft.com/content/5ce99af6-e776-43af-9c74-593d49dc5125>.

政纲领中指出，“气候变化是一项全球性挑战，需要各国采取果断行动，美国将与世界其他国家共同应对气候变化威胁。”<sup>①</sup> 新美国安全中心(Center for A New American Security, CNAS) 2020年10月发布的《应对中国崛起的跨大西洋路线图》报告指出，美、欧应构建新联盟以加强政策协调，同时通过加强跨大西洋合作保持双方在可再生能源等领域的技术优势。<sup>②</sup> 欧盟委员会主席冯德莱恩(Ursula von der Leyen)指出，“随着世界的变化，出现了新的挑战 and 机遇，美、欧新的伙伴关系将尤为重要。欧盟委员会随时准备与美国新政府和新国会加强合作，以应对我们面临的紧迫挑战。”<sup>③</sup> 欧洲理事会主席查尔斯·米歇尔(Charles Michel)也同样表示，“欧盟将致力于建立强有力的跨大西洋伙伴关系，并随时准备与当选总统、新一届国会和政府接触。”<sup>④</sup> 美国和欧盟在气候变化、安全和人权领域具有共同价值观，且美、欧双方都希望实现气候变化在安全和外交事务中的主流化，通过气候变化问题共同影响发展中国家事务。

在中美关系上，拜登表示，“即使中、美两国正在寻求在气候变化、全球公共卫生安全、防止新冠肺炎疫情扩散方面的共同利益，美国也需要对中国强硬起来。”<sup>⑤</sup> 白宫发言人也就拜登政府对华政策进行详细说明，表示中国对美国构成重大挑战，拜登政府不会改变对中国的战略举措。<sup>⑥</sup>

在中美欧关系上，目前美、欧双方正合作推动全球新的碳标准和碳边界调整机制(CBAM)。自奥巴马政府时期的“朱棣文提案”开始，西方就提

---

① “The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice,” August 6, 2020, <https://joebiden.com/climate-plan/#>.

② Julianne Smith, Andrea Kendall-Taylor, Carisa Nietzsche and Ellison Laskowski, “Charting a Transatlantic Course to Address China,” Center for A New American Security, October 20, 2020, <https://www.cnas.org/publications/reports/charting-a-transatlantic-course-to-address-china>.

③ Ursula von der Leyen, “Statement of European Commission President Ursula von der Leyen on the Result of the U.S. Presidential Election,” European Commission, November 7, 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_2055](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_2055).

④ Charles Michel, “Statement by President Charles Michel on the 2020 U.S. Presidential Elections,” European Commission, November 7, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/07/statement-by-president-charles-michel-on-the-2020-us-presidential-elections/>.

⑤ Joseph R. Biden, Jr., “Why America must Lead Again,” p. 71.

⑥ Briefing Room, “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, January 25, 2021,” The White House, January 25, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/25/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-january-25-2021/>.

出中国出口的钢铁、铝等商品损害了西方相关产业的利益，形成所谓不平等的竞争环境，希望设立新的绿色贸易壁垒，通过征收“碳关税”来限制来自中国的大宗高耗能、高排放商品的进口，缩小对华贸易逆差。一方面，《欧洲绿色协议》中的碳边界调整机制（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM）、美国两党提出的利伯曼碳边界税调整法案（Border Tax Adjustments, BTA）等，都可能导致新一轮围绕碳而展开的贸易战。另一方面，拜登政府或将推动国会讨论碳边界调节机制议题以及影响“一带一路”建设的地区碳泄漏、碳监管问题。与此同时，拜登政府和欧盟将重点在碳标准和化石燃料补贴问题上打压“一带一路”沿线地区涉华煤电投资，联合其他国家以环境标准向参与“一带一路”的国家施压，修改国际货币基金组织和区域开发银行中相关条款以排除高碳项目。

### （三）全球气候治理的新局面

拜登政府 2021 年 1 月应对国内外气候危机的行政命令将气候问题置于国家安全整体战略中，显示出对气候安全问题的重视。<sup>①</sup> 拜登强调总统气候变化事务特使约翰·克里将全面应对气候变化，并将克里列为国家安全委员会成员。<sup>②</sup> 这意味着气候问题在拜登政府国家安全决策中的地位显著提高。克里表示，“美国将把气候危机当作国家安全的紧迫威胁来对待。”<sup>③</sup> 气候变化问题安全化使全球气候治理面临新的机遇与挑战。

从积极方面看，首先，基于气候安全观念，拜登在其就任总统的第一天就宣布重新加入《巴黎协定》全球气候治理合作议程，意味着全球多边治理机制的恢复。美国是全球主要碳排放国家之一，拜登表示美国将根据《巴黎协定》重新承诺其减排目标，并努力促使其他国家提高气候减排目标。为了实现到 2035 年将电力生产的碳排放量减少到零以及到 2050 年达到净零排放的目标，拜登的碳减排计划包括 2 万亿美元的大规模经济计划，致力于推动

---

<sup>①</sup> Briefing Room, “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad.”

<sup>②</sup> Oliver Milman, “John Kerry Named as Joe Biden’s Special Climate Envoy,” *The Guardian*, November 23, 2020, <https://www.theguardian.com/us-news/2020/nov/23/john-kerry-biden-climate-envoy-appointment>.

<sup>③</sup> Shannon Osaka, “Biden’s Latest Appointment, John Kerry, Signals How the New Administration will Handle the Climate Crisis,” *Grist*, November 23, 2020, <https://grist.org/politics/with-john-kerry-envoy-biden-plans-to-tackle-climate-change-abroad/>.

从化石燃料向清洁能源的过渡。美国重回全球气候治理修复了全球碳减排的重要一环，无疑对全球气候变化多边治理机制具有积极作用。其次，拜登政府针对气候安全的科学化态度同样有利于全球气候治理问题的科学化解决。2015 年，奥巴马政府启动全球使命创新计划，致力于研究、开发和部署潜在的突破性技术以加速清洁能源创新。拜登政府承诺其将继续投入 4 倍于最初承诺的财政支持，以支持能源科技研究、开发与创新。<sup>①</sup> 再次，拜登政府还将设立绩效目标，促进研发成果的应用；改善数据收集和透明度，以更好地跟踪进度并改善责任制；加强与私营部门企业家的合作；帮助其他国家提升机构研发能力，确保资金的高效利用。通过这些清洁能源投资与环保科技促进计划，美国正在向全球气候治理提供技术、智力资源支持。

从消极方面看，美国以安全为核心的全球环境治理观与以发展为核心的发展中国家全球环境治理观存在矛盾，未来可能引发新的冲突。“国家自主贡献”机制是《巴黎协定》缔约方根据自身情况确定的应对气候变化行动目标。作为一种自下而上的气候治理机制，“国家自主贡献”具有灵活性和包容性，允许新兴发展中国家根据自身经济发展设定适当的碳减排目标。然而从目前拜登政府的气候外交政策纲领来看，美国参与领导的全球气候治理机制更加强调自上而下的气候安全目标设定。通过将全球气候变化设定为“严重威胁”与“急需美国领导应对的世界气候紧急情况”，拜登政府完成了气候议题与全球安全以及美国外交事务的议题绑定。<sup>②</sup> 拜登政府的气候外交政策无不展现出以美国为核心的气候安全导向。例如，美国致力于将贸易与气候目标联系起来，计划对未履行气候和环境义务国家的碳密集产品征收碳调整费或碳配额，或根据贸易对象提高其气候目标的承诺来制定未来的贸易协议。又如，美国将发布《全球气候变化报告》，要求世界各国对未履行其气候承诺以及破坏全球气候解决方案承担责任。通过借助自身政治地位与经济优势，拜登政府治下的美国试图主导全球气候治理进程，分化发展中国家阵营，修改《巴黎协定》“国家自主贡献”机制，这将会增加中国等发展中国

---

<sup>①</sup> “The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice,” August 6, 2020, <https://joebiden.com/climate-plan/#>.

<sup>②</sup> Ibid.

家减排负担和国际压力，妨碍全球极地海洋开发等活动。

### 三、中国的应对措施

尽管拜登的竞选形象常被外界批评过于保守，对选民缺乏吸引力，但拜登的气候方案在经济上的可行性比其他竞选人的气候变化主张更高，同时也更为温和，更易于被国会接受。美国政府认为中国是世界上最大的碳排放国之一，还通过大规模的“一带一路”建设每年在亚洲及其他地区资助数十亿美元的化石燃料能源项目。对此，拜登政府或将召集各国建立“统一战线”，提升全球气候行动力度，其气候政策对中国的影响日趋显现。为此，中国需要未雨绸缪，构建多层次气候治理与危机管控体系。

第一，充分认识气候议题在恢复中美战略互信中的基础性作用。拜登本人及其团队尽管将继续把中国视为竞争对手，但始终强调在气候变化领域需要中国的合作，突出中、美两国在气候问题上的合作型领导。合作型领导是通过说服、号召或强制的外交手段实现特定的气候治理目标，推动气候合作。当前，中、美两国可以积极动用自身外交资源，尝试说服气候治理的其他行为体认同、参与和接受特定的气候治理行动方案。中、美两国通过多边气候合作可以形成全球号召力，推动气候治理进程，也可以合作推进《巴黎协定》履约制度建设，形成全球气候治理机制的硬约束。拜登政府实现气候目标、重塑全球气候领导力离不开中国的支持，中国应以推动美国重返和履行《巴黎协定》为着力点，增强两国互信基础，并最终带动中美关系中其他领域问题的解决。中国应推动拜登政府恢复奥巴马政府时期中、美两国在气候领域的合作水平，并在未来更长时段中实现两国气候合作的制度化，倡导双方在气候安全领域加强合作，推进气候人权和救灾等机制建设，为后《巴黎协定》时期的中美合作领导做好充分准备。

第二，密切跟踪美国政党政治和民意基础的变化，建立与共和党气候能源智囊的交流机制，保持与民主党和拜登政府智库的合作，最大限度推动中美气候合作的制度化。中国应当继续保持同民主党团体的交流合作，最大限

度地影响那些支持全球气候治理的选民和政府官员。民主、共和两党在气候政策上分歧日益加大，而随着民主党在参议院选举中赢得优势地位，美国气候政策势必受到两党力量对比变化的影响。过去，国际社会与美国气候界的交流合作中有“重民主、轻共和”的倾向，所产生的问题在共和党人当政期间即已充分显现。为此，中国应继续扩大气候合作“朋友圈”。中国的对美气候合作应充分布局中长线，可通过学术活动、“二轨”论坛、媒体宣传及民间外交等活动影响美国民众和两党重要政客对气候政策的认知，促使美国政府在气候议题上承担起相应的责任。

第三，疫情后的全球经济恢复是美国的核心议题，中、美两国应共同建设绿色经济伙伴关系。世界经济正逐步迈进一个增长不确定的时代，“局部多点”式社会经济动荡将拖累世界经济平稳复苏。在环境领域，中、美两国之间拥有非常广泛的共同利益和巨大的合作空间。应对气候变化需要创新经济发展模式，中、美两国可借助双方巨大的绿色经济市场、生产能力和技术资源，共同实现《巴黎协定》和长期全球碳中和目标。中、美两国清洁技术和产业升级提供了大量合作机会，可通过双方切实可行的气候治理规范和气候融资政策，共同推进绿色经济标准制定、清洁能源产业升级、全球产业链的碳中和，形成全球绿色经济治理体系。中、美两国可在储能（包括智能电网、增强电网弹性、储能系统与可再生能源整合、微电网部署等）和能效（包括成果转化、技术转让及创新技术市场化的政策制定）两个方面探索合作途径。为了携手实现碳中和与改进电力结构，两国政府可以鼓励油气勘探、开采、管道铺设以及电能、水能和新型替代能源等方面的合作。中、美两国还可以将建筑能效、清洁交通、清洁煤炭和氢能等作为优先技术合作项目。此外，双方还可以鼓励各自社会组织、企业、公民和关心气候变化的其他行为体参与全球气候治理，发挥气候民间外交的作用。

第四，抓住拜登新政府执政和全球化石能源量、价齐跌的新的机遇窗口，以我为主提出新的绿色经济、科技的合作标准和重点领域，并警惕西方等一些国家联手对中国实施“碳关税”。未来民族主义导向的国家政策实践将不断强化，技术民族主义和世界市场保护主义将成为阻碍全球化进程的一组李

生机制，全球化进程将经历结构性变革。为此中国应加强技术创新和相关能力建设。首先，中国应加强“碳中和”研究，充分了解低碳或零碳技术的研发障碍，同时探索在冷却、交通、建筑、碳中性氢能等领域建立循环经济的可行模式。其次，中国应加强包括人工智能、5G、云计算及物联网等在内的绿色数字技术领域的研发和普及，落实“大数据+绿色发展合作”数字治理体系。再次，建立符合中国企业共同诉求的减排标准，自下而上形成一套可持续的减排机制。

第五，中国自身应深化新能源供给侧结构性改革，完善新能源技术创新政策工具。美国新能源政策与气候政策紧密联系，通过市场型政策、命令型政策以及创新研发税收减免政策三管齐下调整能源市场结构，降低化石能源一次消费比例，促进可再生能源多元化发展，推动新能源低碳技术创新。中国应借鉴美国经验，将新能源发展政策立足于研发税收减免政策，结合全国统一碳市场的碳价引导机制和绿色能源证书补贴机制等市场手段，以市场力量为主导，逐渐代替政府财政补贴，通过供给侧结构性改革，刺激新能源低碳技术创新，降低新能源开发利用成本。应结合新能源发展目标总量设定，扩大新能源市场需求，从新能源供给推动与需求拉动两方面着手，形成一批集新能源技术研发、装备生产以及终端需求为一体的高端产业链，推动中国新能源高质量发展。面对拜登政府带来的全球能源结构变化，中国的煤电、化工、钢铁等行业走出去将面临更大压力，为避免碳关税等中美碳外交冲突，中国应逐步形成太阳能、氢能产业的全球集群发展优势，可以与西方合作在绿色“一带一路”建设中加大环保和碳中和的资源投入，在海外投资中适度减少重化工和煤电厂投资比重，与美国合作帮助中东产油国实现碳循环经济、合作推进绿色经济与氢能等新能源革命。在能源市场领域扩大对西方能源中小企业开放，加大力度推进市场主体多元化。在地质资料服务、信息共享、财税金融等环节给予外资和民营资本支持，增加中、美两国在清洁煤炭、油气产业融资、能源勘探、清洁能源技术等领域的合作深度。

第六，中国应加强与“一带一路”沿线国家及中、欧之间在气候领域的绿色金融合作。区域主义和小多边合作机制将超越传统全球化范式，但是当

前全球治理功能缺口需要新的制度建构。中国应以气候变化—基础设施—能源与资源的三位一体机制合作为契机，推动中国与周边地区以及中、欧等绿色合作，深化“一带一路”等重点地区绿色经济基础设施的多方合作，提升资源机制和关键绿色发展平台建设，通过合作来为后疫情时代的全球绿色复苏、战略资源的可持续发展治理贡献中国方案。为此中国可以与“一带一路”沿线国家以及欧洲国家一起推动碳循环经济平台建设，通过切实可行的跨国气候治理规范和气候能源产业投融资政策，形成区域内的公共治理体系，推动全球气候治理。此外，中国应借助央行监管机构绿色金融网络（Network for Greening the Financial System, NGFS）、可持续银行网络（Sustainable Banking Network, SBN）、可持续金融国际平台（International Platform on Sustainable Finance, IPSF）等平台创立共同的碳管理体系，实现绿色金融互联互通。最后，中国应利用城市联盟、非政府组织加强中国在气候领域的国际合作，同时增进多边技术交流。这些手段的综合运用，将有助于强化中国在相关领域的多方位国际合作。

[责任编辑：石晨霞]