

特朗普政府初期美国军方管控 气候风险及其行为逻辑*

赵行姝

【内容提要】 奥巴马政府时期，美国国家安全界对气候变化形成比较统一的认识，即气候变化对美国国家安全构成潜在威胁。与这种认知形成、加深相伴随的是，美国的国家安全体系逐渐开始将气候变化因素纳入其战略规划与日常实践。特朗普执政后，美国安全政策中的气候因素不仅没有淡化或终结，相反，在某些方面或在某种程度上还有强化的迹象。但是，这种强化趋势却出现了新的变化，并通过以下两种方式突显出来：第一，军方对气候变化的侧重点从长期威胁转向近期威胁、从间接威胁转向直接威胁、从全球性灾难转向特定灾害。第二，军方应对气候变化的手段从减排和适应并重转向侧重适应。支撑上述变化的不仅是基于现实的安全利益考量，也是美国决策者内部的矛盾及调和使然。未来，预计美国军方的气候政策进程仍将持续，但是，美国军方的气候政策是否会产生“外溢效应”，进而向上传递到联邦政府决策，仍旧取决于政府与国会之间的博弈。

【关键词】 气候安全；气候变化；气候风险；美国军方；特朗普政府

【作者简介】 赵行姝，中国社会科学院美国研究所副研究员（北京 邮编：100720）。

【DOI】 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2018.03.002

【中图分类号】 D815.5 【文献标识码】 A 【文章编号】 2095-574X（2018）03-0023-19

* 作者感谢《国际安全研究》期刊匿名审稿专家所提出的建设性修改意见，文中疏漏概由作者负责。

在美国，国家安全界包括防务与安全机构和情报机构两部分。奥巴马政府时期，美国国家安全界对气候变化形成比较统一的认识，即气候变化对美国国家安全构成潜在威胁。与这种认知形成、加深相伴随的是，美国的国家安全体系逐渐开始将气候变化因素纳入其战略规划与日常实践。^① 特朗普上台后，公开表态反对美国应对气候变化。他不仅宣布退出《巴黎协定》，而且通过多项措施延缓执行甚至废除奥巴马留下的多项“气候遗产”。^② 在这种政策背景下，美国国家安全界是继续延续奥巴马时期的气候立场？还是会追随特朗普，在其防务与安全政策中去除气候因素？

为了回答上述问题，本文首先梳理美国军方的气候政策进展并分析其特点，进而理解其背后的逻辑。本文认为，特朗普执政后，美国安全政策中的气候因素不仅没有淡化或终结，相反，在某些方面或在某种程度上还有强化的迹象。支撑这种强化趋势的不仅是基于现实的安全利益和财务动机，而且还反映了美国决策者内部的矛盾与调和。未来，美国军方的气候政策是否会产生“外溢效应”、进而向上传递到联邦政府决策，仍旧取决于国内和国际两个方面的因素。

一 美国军方的科学认知与政策选择背景

在美国，国家安全界对气候变化与国家安全之间关系的分析与研究，为联邦政府决策者的认知与决策奠定了基础。

（一）气候变化对美国国家安全构成威胁

美国安全机构中最早研究气候变化安全含义且引发巨大反响的报告，要数国防部净评估办公室（Office of Net Assessment）^③ 2003年发布的《气候突变的情景及其对美国国家安全的意义》（*An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security*）。该报告研究气候突变的可怕后果，认为尽管存在不确定性以及极微小的可能性，也应该将气候变化纳入美国国家安全关切范畴，

① 赵行姝：《气候变化与美国国家安全：美国官方的认知及其影响》，载《国际安全研究》2015年第5期，107-129页。

② 赵行姝：《〈巴黎协定〉与特朗普政府的履约前景》，载《气候变化研究进展》2017年第5期，第448-455页。

③ 闫桂龙：《美国国防部净评估理论的定义、方法与实践》，载《国际资料信息》2011年第5期，第30-36页。

强调气候变化不应该仅仅限于科学讨论中。^① 该报告的意义在于它突破缓慢变化的气候情景，转而聚焦气候突变情景。但是，对气候突变情景的聚焦也将气候变化定位为一个可能带来全球性灾难的远期威胁，很容易让人忽视气候变化产生的近期、局部和直接威胁。

不仅美国国防部呼吁将气候安全置于战略高度，美国情报系统也开始采取行动。早在2008年，美国国家情报委员会（National Intelligence Council, NIC）就完成了《2030年前全球气候变化对国家安全的影响》（*Assessment on the National Security Implications of Global Climate Change to 2030*）的研究报告。该报告认为，尽管美国未来受到的影响较小，并且比大多数国家能够更好地应对气候变化，甚至农业生产有可能出现效益增加，但基础设施的维修和更换将带来高昂代价。该报告判断美国遭受的最重要的影响来源于间接影响，主要是来自于气候变化对其他国家的影响会间接传导到美国，从而严重影响美国国家安全利益。^②

除安全界的官方机构之外，美国学者和智库纷纷开始研究气候变化对美国国家安全产生的后果。多数研究使用“情景分析”方法，在不同情景下考虑全球变暖的预计环境影响，然后构建出上述影响对美国和平与稳定产生的可能后果。气候变化对美国国家安全构成的威胁，按不同标准可以划分为不同类别。从产生威胁的方式来讲，可分为直接威胁和间接威胁。其中，直接威胁是指能够威胁美国本土或其境外关键资产和人员；间接威胁是指气候变化对某些国家或地区产生严重影响，而这些国家或地区对美国而言具有战略意义。也有专家将这种间接威胁称为“溢出效应”（spill over），指气候变化对其他国家或地区的影响最终会传导到美国。^③ 通常认为，气候变化带来的间接威胁是美国气候安全的战略重点。此外，气候变化对美国国家安全构成的威胁还适用其他分类方法。从时间尺度上来讲，分为长期威胁和近期威胁；从所造成的影响来看，可以分为全球性灾难和特定灾害。其中，特定灾害如极端气候事件常常和近期威胁相联系，而长期中大幅度的气候变化有可能带来毁

① Peter Schwartz and Doug Randall, "An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security," October 2003, <https://famguardian.org/Subjects/Environment/Articles/ClimateChange-20090131.pdf>.

② House Permanent Select Committee on Intelligence, House Select Committee on Energy Independence and Global Warming, "National Intelligence Assessment on the National Security Implications of Global Climate Change to 2030," June 25, 2008, pp. 4-5, https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/20080625_testimony.pdf.

③ Jody Freeman and Andrew Guzman, "Climate Change and U.S. Interests," *Columbia Law Review*, Vol.109, No.6 (October 2009), pp. 1531-1601.

灭性的全球灾难。

美国官方认为，气候变化本身不是国家安全威胁，但它却是“威胁倍增器”（threat multiplier），这一术语最先由美国海军分析中心（CNA）率先提出。它是指气候变化本身不会直接带来冲突，但却有催化冲突的作用，给各国民政与国防部门带来压力。它的政策含义是，气候变化的影响将会使其他大多数的安全威胁进一步复杂化，比如贫穷、社会紧张局势、环境退化、政治制度薄弱等进一步恶化，威胁某些国家的国内稳定，从而给美国国家安全带来前所未有的挑战。如果不应付气候变化，气候变化就可能会对美国外交政策与国家安全产生重大挑战，这些挑战甚至远超过以往任何问题，如恐怖主义或大规模毁灭性武器扩散。

总之，无论是气候变化通过气候突变、海平面上升、极端天气等直接对美国本土造成威胁，还是因为气候变化间接引发的暴力冲突、“失败国家”和人道主义救援对美国的海外战略利益形成威胁，都会相应地影响到美国的资源配置、对外援助乃至军事战备，都要求美国做出相应的政策调整。需要强调的是，气候变化作为“威胁倍增器”，其本身不太可能触发任何国家的失败，但其会加剧或升级现有的矛盾和冲突，进一步提高世界动荡地区的不稳定性。这对于美国的资源、军事战备和对外援助有重大影响。

（二）应对气候威胁的基本途径

在巴里·布赞（Barry Buzan）的安全理论中，安全始终是与威胁和脆弱性联系在一起。威胁和脆弱性所在之处，定是安全问题凸显之所。^① 实现安全的策略，既可以是减少威胁，也可以是为了降低威胁事件发生时的脆弱性。应用在气候变化问题上，降低温室气体排放就能够减少威胁来源或减轻威胁，降低极端天气事件等气候变化发生时所受的影响就是降低脆弱性。显然，上述从安全角度减少威胁和降低脆弱性的方法，跟联合国当前倡导的采取减排和适应措施大体对应。根据《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）的规定，人类应对气候变化应采取减缓和适应两种措施，即一方面需要通过减少温室气体排放来减缓气候变化的发生，另一方面对于不能避免的气候变化及其后果则需要加以适应。

马文·索罗斯（Marvin S. Soroos）从环境安全角度进一步发展了巴里·布赞的安全理论。他认为，可以从两个视角、运用四种具体的策略来增强环境安全（见表1）。具体来说，增强环境安全的第一个视角是通过减少威胁、降低脆弱性来实现。

^① 闫健：《巴里·布赞的安全理论解读》，载《当代世界与社会主义》2009年第4期，第108-112页。

减少威胁，可以寻求减少破坏性事件发生的概率（可能性），也可以在破坏性事件不可完全避免的情况下，减少它们发生的力度或强度。减少脆弱性，是指威胁性事件发生后，通过各种努力来避免或者最小化威胁性事件的后果。增强环境安全的另一个视角是采取单方面行动或选择共同行动。单边行动是指，单个国家依靠自身可支配的资源来减少威胁或减轻其后果。联合行动是指多个国家之间通过协商合作来共同应对不安全因素。

表 1 增强安全的一般策略

	单边行动	联合行动
减少威胁	self-prevention 独自预防（I）	collective prevention 集体预防（II）
降低脆弱性	self-defense 独自防御（III）	collective defense 集体防御（IV）

资料来源：Marvin S. Soroos, “Global Change, Environmental Security, and the Prisoner’s Dilemma,” *Journal of Peace Research*, Vol. 31, No. 3 (August 1994), pp. 317-332.

理论上，一国选择“减少威胁”需要组织大量投资，用于降低温室气体排放量从而减缓气候变化，但与之相伴随的潜在经济收益却是所有国家共享的，因此，“减少威胁”的行动具有公共产品性质，对一国吸引力较弱。与此相对，一国选择“降低脆弱性”，是为了适应不断变化的地球系统而促使本国更有韧性，其成本和收益均由投资主体承担或享受，就是说受益者就是投资者本身，因此，“降低脆弱性”行动具有“排他性”性质，不会面临“减少威胁”行动所面临的激励问题。这意味着，相对于“减少威胁”，一国更愿意把本国资源用在“降低脆弱性”的活动上。相较于一国只考虑自身利益而单独制定相应政策，通过谈判形成国家间合作特别是全球性合作既耗时又费力，而且，后者是否能及时达成并严格执行，存在很大不确定性，因此，在应对气候变化问题上，一国的国内政策常常比其国际承诺更为积极。这样，从表 1 来看，相较于其他三种策略，策略 III “独自防御”，即一国的国内适应，就是一国的理性选择。

人类活动引起的全球气候变化，已经成为人类历史上最为严重的环境安全威胁。针对气候变化引发的安全后果，近三十年来，美国用来增强气候安全的具体措施包括以下四类，但各个时期的侧重点和具体举措未必相同：（1）减少气候威胁的单边行动，如降低温室气体排放、促进技术创新、提高能效等国内政策；（2）降低脆弱性的单边行动，如提高沿海城市的基础设施建设标准、人口搬离低洼地带等国

内政策；(3) 减少威胁的联合行动，如通过谈判达成减少温室气体排放的国际条约等；(4) 降低脆弱性的联合行动，如加强国际粮食安全体系、为受影响严重的国家提供援助等国际合作。

(三) 奥巴马政府的政策选择

奥巴马执政时期，美国安全界的主流观点是，气候变化对美国国家安全而言是一种威胁，这一立场极大地推动了气候变化问题在美国的安全化进程。从 2010 年开始，奥巴马正式将气候变化纳入美国国家安全范畴。2010 年美国《国家安全战略》(NSS) 公开承认气候变化“威胁到地区安全以及美国人民的健康和人身安全”。^① 此后，奥巴马将气候政策与规划整合到联邦政府的各个方面。奥巴马政府应对气候变化的总体战略突出反映在安全领域，以国防部为代表的美国军方奉行适应与减排相结合的策略，积极应对气候威胁。

国防部开始加强应对气候变化的能力建设，主要包括下列四个方面。^② 首先，表现在国防部的战略认知方面。国防部的气候变化政策始于其 2010 年发布的《四年防务评估报告》(QDR)，该报告承认，气候变化具有国家安全含义，国防部必须加以应对。其次，国防部开始创建新的机构来应对气候安全问题。比如，2009 年 5 月，由海军作战部长 (the Chief of Naval Operations) 创建了“海军气候变化工作组” (Navy Task Force Climate Change)，主要应对气候变化对美国国家安全的挑战。再次，国防部开始在技术层面针对气候变化的可能后果编制应对方案。早在 2012 年，国防部^③ 和国土安全部 (DHS)^④ 分别发布“气候变化适应路线图” (Climate Change Adaptation Roadmap)，目的是在国家安全的大背景下应对气候变化的影响。此后，相关部门又陆续更新了“气候变化适应路线图”，不断将应对气候变化的目标细化为具体措施。最后，作为美国最大的个体能源消费者，国防部在奥巴马政府时期，通过不断提高能效、发展可再生能源来降低对化石燃料的依赖。总之，在奥

^① The White House, *National Security Strategy*, May 2010, p. 8, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>.

^② 赵行姝：《气候变化与美国国家安全：美国官方的认知及其影响》，载《国际安全研究》2015 年第 5 期，第 107-129 页。

^③ US Department of Defense (DOD), “Department of Defense FY 2012 Climate Change Adaptation Roadmap,” 2012, http://www.dodworkshops.org/Appendix_A-DoD_Climate_Change_Adaption_Roadmap_20120918.pdf.

^④ US Department of Homeland Security (DHS), “Climate Change Adaptation Roadmap,” June 2012, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Appendix%20A%20DHS%20FY2012%20Climate%20Change%20Adaptation%20Plan_0.pdf.

巴马政府时期,国防部不仅将气候变化因素纳入其战略规划和组织结构中,而且开始多个领域的日常工作中推动适应与减缓气候变化。

在离任前夕,奥巴马将气候变化与国家安全关切推向一个新高潮。2016年9月,白宫发布《总统备忘录》(*Presidential Memorandum - Climate Change and National Security*),拟创建“气候和国家安全工作组”(The Climate and National Security Working Group),由19个联邦部门组成,接受国家安全事务助理和科技顾问的共同领导。^①为了给《总统备忘录》提供支撑,2016年9月,国家情报总监办公室(Office of the Director of National Intelligence, ODNI)也随即发布报告。该报告按时间尺度,将气候变化对美国国家安全的影响划分为三类。该报告认为,当前,极端天气事件变化趋势造成的影响表明,与气候变化有关的干扰或中断正在发生;未来五年,美国与气候变化相关的安全风险将主要来自于极端天气事件以及当前紧张状况如水资源短缺的恶化;未来20年,除了日益破坏性的极端天气事件之外,预计气候变化还将在多种天气扰动和更广泛的系统性变化(包括海平面上升的影响)的共同作用下产生影响。^②美国国家情报总监办公室成立于2004年,直接接受美国总统的指挥、管理与控制,其中,国家情报总监(Director of National Intelligence, DNI)作为总统的首席情报顾问,是美国情报界的领袖,统领美国国内的各个国家级情报机构。国家情报总监及其办公室针对气候变化给美国国家安全带来威胁的深刻分析及其结论,是联邦政府做出科学决策的重要基础。

二 特朗普政府初期美国军方的基本立场与特征

在应对气候变化带来的安全威胁问题上,以国防部为代表的美国军方一直是领导者。在奥巴马执政时期,美国军方不断呼吁从安全角度审视气候变化,最终说服奥巴马从战略上认识到气候变化作为安全威胁的严重性。特朗普上台之后,美国军方依然继续强调气候变化是一个重要的安全问题,需要朝此方向

① The White House Office of the Press Secretary, “Presidential Memorandum - Climate Change and National Security,” September 21, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/21/presidential-memorandum-climate-change-and-national-security/>.

② ODNI, “Implications for US National Security of Anticipated Climate Change,” September 21, 2016, p. 3, https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/Implications_for_US_National_Security_of_Anticipated_Climate_Change.pdf.

继续推进工作。

（一）美国军方延续管控气候风险的观点

特朗普入主白宫后掀起一股“反气候行动逆流”，不断通过多项措施延缓执行甚至废除奥巴马留下的多项“气候遗产”。但是，美国军方的主流观点却没有发生显著倒退，而是表现出较强的延续性和连贯性。

国防部长詹姆斯·马蒂斯（James Mattis）的观点不同于特朗普及其“反气候行动团队”。他公开强调，气候变化是真实的，对美国在海外的利益以及国防部无处不在的资产是一种威胁。马蒂斯被提名国防部长之后，于2017年1月向参议院军事委员会（Senate Armed Services Committee）提交了书面证词。他将气候变化描述为“不稳定的驱动因素”（driver of instability），认为美国军方有责任考虑北极解冻和开放水域航线变化以及全球灾难地区的干旱等变化如何给部队和防务规划者带来挑战。上述挑战是重要的现实问题，而非一些遥远的假设或臆测。^① 马蒂斯在《2018财年国防授权法案》（*National Defense Authorization Act, NDAA*）听证会作证时，再次呼吁应对气候变化。他说：“我同意气候变化的影响——例如北极地区海上通道增加、海平面上升、沙漠化等——会影响我们的安全状况。”^② 并建议“战区司令部应该将影响其所在地区安全环境的不稳定因素纳入它们的规划之中。”^③ 美国国防部的工作有一个典型特点，即“如果老板感兴趣，其他人都会着迷。”这意味着，作为国防部长的马蒂斯如果接受气候变化是一种安全风险的观点，那么其他防务与安全机构就会认真考虑如何应对气候变化。

除了安全部门外，特朗普领导下的情报系统也延续奥巴马政府时期的立场，仍旧支持气候变化是一种安全威胁的看法。国家情报总监认为，全球面临九大威胁，其中，环境风险与气候变化是人类安全的重要内容。^④ 他建议，“我们评估气候变

① Andrew Revkin, “Trump’s Defense Secretary Cites Climate Change as National Security Challenge,” March 14, 2017, <https://www.propublica.org/article/trumps-defense-secretary-cites-climate-change-national-security-challenge>.

② 115th Congress 1st Session, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018: Conference Report,” November 2017, pp. 165-166, <http://docs.house.gov/billsthisweek/20171113/HRPT-115-HR2810.pdf>.

③ 115th Congress 1st Session, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018: Conference Report,” November 2017, p. 165, <http://docs.house.gov/billsthisweek/20171113/HRPT-115-HR2810.pdf>.

④ Director of National Intelligence, “Statement for the Record Worldwide: Threat Assessment of the US Intelligence Community, Senate Select Committee on Intelligence,” May 11, 2017, p. 13, <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/SSCI%20Unclassified%20SFR%20-%20Final.pdf>.

化对国家安全的影响,但不要判断气候变化科学本身。在评估这些影响时,我们依靠美国政府协调开展的科学报告、经同行评议的文献和由政府间气候变化专门委员会(IPCC)完成的报告,政府间气候变化专门委员会是负责评估气候变化有关科学的主要国际机构。”^① 国家情报总监办公室(ODNI)在国会作证时公开表示:“许多国家将遇到气候引起的干扰或中断,比如与天气相关的灾害、干旱、饥荒或基础设施损坏,这些干扰对受灾国应对气候变化或适应气候变化的能力形成压力。与气候相关的影响也将增加移民,这可能会在某些条件下造成特别的破坏性影响,例如对食物和住房的需求超过可用资源来帮助有需要的人。”^②

当然,美国安全界对气候变化引发国家安全后果的看法仍然存在分歧。国家安全顾问赫伯特·雷蒙德·麦克马斯特(Herbert Raymond McMaster)捍卫特朗普的观点和做法。但是,当他为特朗普政府退出《巴黎协定》的行为进行辩解时,强调特朗普政府退出《巴黎协定》的理由不是“反气候变化”或“反环境”,而是因为《巴黎协定》导致“最严重的污染者在搭便车”。他宣称,特朗普的意图是要为美国人民与世界达成更好的协议。^③

(二) 美国军方的政策重点发生变化

特朗普上台后,以国防部为代表的美国军方再次强调了美国应对气候变化带来安全挑战的紧迫性,但在实践中出现了新变化,主要表现在与气候威胁相关的目标、途径与手段上。

第一,应对气候威胁的目标发生变化。与奥巴马政府相比,特朗普上台后,美国军方对气候变化产生威胁的应对目标发生变化,即从长期威胁转向近期威胁,从全球性灾难转向特定灾害,从间接威胁转向直接威胁。

如前文所述,气候变化对美国国家安全构成威胁,按不同标准可以划分为不同

^① Director of National Intelligence, “Statement for the Record Worldwide: Threat Assessment of the US Intelligence Community, Senate Select Committee on Intelligence,” May 11, 2017, p. 14, <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/SSCI%20Unclassified%20SFR%20-%20Final.pdf>.

^② 115th Congress 1st Session, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018: Conference Report,” November 2017, pp.166-167, <http://docs.house.gov/billsthisweek/20171113/HRPT-115-HR2810.pdf>.

^③ Greg Jaffe, “National Security Adviser McMaster Defends Trump’s Approach with Allies as ‘Tough Love’,” June 28, 2017, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/national-security-adviser-mcmaster-defends-trumps-approach-with-allies-as-tough-love/2017/06/28/b0866740-5c40-11e7-9b7d-14576dc0f39d_story.html?utm_term=.8eac560a3eab.

类别。从时间尺度上来讲，分为长期威胁和近期威胁；从产生威胁的方式来讲，可分为直接威胁和间接威胁；从所造成的影响来看，可以分为全球性灾难和特定灾害。奥巴马政府时期，《国家安全战略》将气候变化定位为“威胁倍增器”，认为中长期气候变化带来的间接威胁是美国气候安全战略的重点。特朗普执政后，以国防部为代表的美国军方继续认为气候变化是真实存在的，高度关注气候变化带来的安全威胁，但是，美国军方突出强调气候变化将对美国军方维持基础设施和确保军事战备的能力产生严重影响。这意味着，美国军方开始调整目标，更加重视气候变化引发的近期的、特定的、直接的气候风险，如立即着手应对特定灾害对军事基地和基础设施造成的直接风险。

第二，应对气候威胁的途径发生变化。对于气候变化带来的安全风险，奥巴马执政时期，国防部努力制定“两手抓”政策，既减少威胁也降低脆弱性，以减缓和适应气候变化的严重后果。特朗普执政后，美国军方更加注重气候变化带来的直接的、近期的风险，与此相对应，美国军方应对气候变化的途径开始从减少威胁与降低脆弱性（即减缓与适应）两者并重转向侧重管控气候风险，即着重强调降低脆弱性（即适应）是优先领域。

作为美国最大的政府机构，国防部很早就开始着手发展可再生能源，以降低温室气体排放。2007年，共和党总统乔治·W. 布什（George W. Bush）开始推动军方的替代能源开发，他要求国防部到2025年建筑用电量中的25%要来自可再生能源发电。奥巴马在此基础上加速绿化军方能源，要求陆军、空军和海军分别部署1千兆瓦（GigaWatt, GW）的可再生能源，并指示陆军开设一个实验室用于开发作战用车的能源技术。当前，海军已经实现了1千兆瓦可再生能源电力的目标，而其他军种尚未实现该目标。在特朗普上台后，大肆削减气候变化行动支出，特别是削减甚至消除环保署控制温室气体排放标准的措施及资助，导致美国开发可再生能源和替代能源以实现减排目标的努力受到很大阻力。在这种大背景下，国防部也无法像奥巴马时期那样大力推进其可再生能源项目。

国防部已经将气候变化视为其设施和运营的威胁之一。国防部认为，各种气候变化后果将影响国防部在美国本土和海外拥有的基础设施或其使用的东道国基础设施，因此，反复强调需要使其基础设施适应气候变化带来的风险。负责解决气候安全问题的美国军方包括美国国土安全部（DHS）和国防部（DoD）以及

它们领导的五个主要部门。^① 海岸警卫队 (Coast Guard) 隶属国土安全部, 已经建立了“气候变化适应特别工作组”(Climate Change Adaptation Task Force) 来制订建议和行动计划。与气候有关的优先问题包括保护设施、改进救灾设备和恢复设备、重新设计或修复船舶和飞机以承受极端天气事件。陆军、空军、海军和海军陆战队 (Marine Corps) 隶属国防部, 特别关注在气候变化中维持军事战备状态, 并开展一系列活动, 将极端天气事件等气候变化的影响纳入它们的各种规划和风险管理程序。

三 美国军方管控气候风险的行为逻辑

联合国政府间气候变化专门委员会的报告显示, 全球温度正在上升, 预计未来这种趋势会持续; 而且, 全球变暖将增加洪水、飓风、极端高温等自然灾害的频率和强度。美国国家研究委员会 (National Research Council)、^② 美国国家海洋和大气管理局 (NOAA)、^③ 美国宇航局 (NASA)、^④ 美国国家科学院 (National Academy of Sciences) 等主流科学机构均同意政府间气候变化专门委员会的主要结论。《美国国家评估报告》(National Climate Assessment, NCA) 是美国国内最有影响力的全国性科学评估报告。美国 2014 年版《国家气候评估报告》认为, 气候变化所带来的“破坏性”影响正波及美国各地及其主要经济部门, 并可能在未来几十年变得更加严重。^⑤ 上述科学机构的科学结论为美国安全界应对气候变化所带来的安全威胁提供了支撑, 但是, 特朗普上台后, 美国军方出现的新变化则是基于现实的安全利益

① Rachel M. Gregg, “Focus: Climate Change Adaptation and the U.S. Military,” in Lara Hanson, Rachel M. Gregg, Vicki Anoyo and Susan Ellsworth, “The State of Adaptation in the United States: An Overview,” May 2012, https://www.macfound.org/media/article_pdfs/The_State_of_Adaptation_in_the_United_States.pdf.

② National Research Council, Committee on America’s Climate Choices, “America’s Climate Choices,” Washington, D.C.: 2011; National Research Council, “Climate Change: Evidence, Impacts, and Choices. Answers to Common Questions about the Science of Climate Change,” Washington, D.C.: 2012.

③ NOAA, “Climate Change Impacts,” <http://www.noaa.gov/resource-collections/climate-change-impacts>; NOAA, 2016 Brings Global Temperature Three-peat, <http://www.noaa.gov/climate>.

④ NASA, “Climate change: How Do We Know?” <https://climate.nasa.gov/evidence/>.

⑤ 根据《全球变化研究法 1990》(the Global Change Research Act of 1990) 要求, 每四年要在全美基础上评估一次气候变化科学的状况、气候变化对美国的潜在影响, 《美国国家气候评估报告》已先后于 2000 年、2009 年和 2014 年完成三次评估报告。

考量以及美国决策者内部立场分化而出现的矛盾与调和结果。

（一）联邦政府和军方的财务动机

作为一个独立机构，美国政府问责局（GAO）主要负责调查、审核、监督联邦政府的行动和支出。在奥巴马时期和特朗普时期，该机构先后两次对联邦政府的气候政策和项目进行评估并发布调查报告，均强调气候变化如极端天气事件等会增加联邦政府的财政风险。

2013年，美国政府问责局就在其报告中指出气候变化对联邦政府而言是一个“高风险”（a high risk）。^① 气候变化给联邦政府带来重大的金融风险（financial risks），这是因为，联邦政府拥有广泛的基础设施，比如防务设施；联邦政府通过“国家洪水保险计划”（National Flood Insurance Program）保护本国资产；联邦政府为应对自然灾害提供紧急救援。然而，当前联邦政府在应对气候变化带来的财政风险方面做得不够好，需要在整个联邦政府范围内通过强有力的领导来管理气候变化相关风险。2017年，政府问责局又发布了最新调查报告，该报告历时两年（从2015年到2017年）才得以完成。政府问责局认为：“气候变化的影响已经消耗了联邦政府的资金，随着气候的不断变化，这些成本可能会随着时间的推移而继续增加。”^② 在过去十年中，由于极端天气事件和火灾，给联邦政府造成的直接成本已超过3500亿美元，其中，2050亿美元用于国内救灾和减灾；900亿美元用于粮食作物和洪水保险；340亿美元用于荒地火灾管理；280亿美元用于维护和修理联邦设施以及联邦管理的土地、基础设施和水上通道。^③

与此类似，美国军方在国内外拥有庞大的资产和设施等，气候变化如极端天气事件等已对军属资产构成威胁，预计未来气候变化所带来的财务风险日趋严重。美国国防部管理的物业分布在50个州、7个属地以及40个海外国家，包括近三十万个建筑物，价值约5900亿美元。^④ 同时，国防部管理近六百个海外基地，价值约

① GAO, High-Risk Series “An Update: Report to Congressional Committees,” February 2013, <http://www.climateneeds.umd.edu/reports/GAO-High-Risk-List-Climate-Change-2013-2.pdf>.

② GAO, “Climate Change: Information on Potential Economic Effects Could Help Guide Federal Efforts to Reduce Fiscal Exposure,” September 2017, p. 34, <https://www.gao.gov/assets/690/687466.pdf>.

③ GAO, “Climate Change: Information on Potential Economic Effects Could Help Guide Federal Efforts to Reduce Fiscal Exposure,” September 2017, p. 1, <https://www.gao.gov/assets/690/687466.pdf>.

④ DOD, “Base Structure Report Fiscal Year 2012 Baseline (A Summary of DoD’s Real Property Inventory),” 2012, p. 10, https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2011/110930_fy12_baseline_dod_bsr.pdf; Catherine Foley, “Military Basing and Climate Change,” 2012, <http://americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2012/11/Military-Basing-and-Climate-Change.pdf>.

为 1 580 亿美元。^① 此外，国防部负责管理近 2 900 万英亩土地和数百平方英里的领空和领海，这些陆地、空中和海上空间为种类繁多的植物和动物提供了栖息地，其中，有四十多种生物仅仅只在国防部所拥有的土地上繁衍生息。^② 美国军方认为，气候变化是一个严重的风险，已经开始对国防部拥有的庞大关键资产和设施构成重大威胁。

极端天气事件和海平面上升已经给许多美国军事基地及其设施造成破坏，并增加了运营和预算风险，加重国防部履行使命的成本。2018 年 1 月，国防部发布最新研究报告，发现干旱、强风、洪水和极端温度等已给美国军事基地带来问题，认为如果气候变化继续对美国造成影响，未来将对这些军事基地构成威胁。^③ 国防部对美国设在全球的所有主要设施和基地（约 3 500 个基地）进行评估，结果显示，50% 以上的基地及其资产遭受一种或多种影响。其中，遭受影响来源最多的是干旱（782 个基地）；紧随其后的是风灾（763 个基地）以及与非风暴潮相关的洪灾（706 个基地）；约 10% 的基地受到极端温度影响（351 个基地）；风暴潮（225 个基地）和野火（210 个基地）引发的洪灾影响了约 6% 的基地。^④ 需要说明，气候变化除了对基地和设施实物造成影响以外，还对基地或设施所提供的服务造成影响，比如气候变化带来的军事培训和军事任务的中断以及修复损害等相关成本。

沿海地区军事基地和军事设施对气候变化而言存在很大的风险和脆弱性。美国国家研究委员会（National Research Council）于 2011 年发布报告，计算出海平面上升 3 英尺将至少威胁 128 个美国军事基地，其中，43% 都是海军基地，价值 1 000 亿美元。^⑤ 根据科学家联盟（Union of Concerned Scientists）的研究报告，设在海

① GAO, “Climate Change Adaptation: DOD Needs to Better Incorporate Adaptation into Planning and Collaboration at Overseas Installations,” November 2017, p.1, <https://www.gao.gov/assets/690/688323.pdf>.

② “DoD’s Response to Climate Change,” http://www.dodworkshops.org/files/ClimateChange/Climate_Change_Animation_fact_sheet_10-10_final_.pdf.

③ Department of Defense, “Climate-Related Risk to DoD Infrastructure: Initial Vulnerability Assessment Survey (SLVAS) Report,” January 2018, <https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2018/01/tab-b-slvas-report-1-24-2018.pdf>.

④ Department of Defense, “Climate-Related Risk to DoD Infrastructure: Initial Vulnerability Assessment Survey (SLVAS) Report,” January 2018, p. 2, <https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2018/01/tab-b-slvas-report-1-24-2018.pdf>.

⑤ National Research Council of the National Academies, “National Security Implications of Climate Change for U.S. Naval Forces,” The National Academies Press, Washington, D.C., 2011, <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Environment/documents/2011/03/10/PrepubAllClimateChange110218.pdf>.

滨地区的军事基地和军事设施每年面临多次洪水袭击，到 2100 年有些军事基地甚至会被淹没。^① 在报告中所分析的军事基地中，到 2050 年，大多数基地会遭受比今天严重十倍的洪水；到 2070 年，一半的基地每年可能经历 520 次以上的洪水袭击；到 2100 年，有八个基地有可能因海平面上升而损失 25%到 50%甚至更多土地，其中，基韦斯特海军基地(Naval Air Station Key West)、兰利尤斯蒂斯联合基地(Joint Base Langley-Eustis)、欧欣那海航基地(Oceana Dam Neck Annex)和帕里斯岛基地(Parris Island)四个军事基地到 21 世纪末将损失 75%到 95%的土地，这意味着它们可能将被海水淹没。这些军事基地通常有重要基础设施、培训和试验场地以及数千人的住所。而且，洪水不会仅局限于军事基地，许多基地附近的社区也将面临越来越多的海平面上升的影响。

总之，作为一个全球性强国，美国在世界各地具有战略利益，气候变化对美国的广泛的、长期的战略利益而言是一个严重风险。但是，在特朗普政府时期，美国军方应对气候变化的直接动机是出于降低财务风险。美国军方反复强调其脆弱性，强调与气候变化相关的特定灾害对其设在世界各地的军事基地及其关键资产直接产生影响。

(二) 特朗普政府主流认知的约束

美国联邦政府政策受到政治家更迭和政治周期的影响，从而相应地出现波动或反复。从历史来看，气候变化在奥巴马政府时期被提到国家安全高度，成为政治议程中的优先议题；但是，特朗普上台后，气候变化不再受美国政府的关注。

特朗普多次针对气候变化问题公开发表言论，阐述其观点和政策主张。总的看来，特朗普支持共和党的传统立场：质疑气候变化、支持本土油气开发、减少政府对自由市场的监管等。为确保自己的施政理念付诸实践，特朗普挑选的气候决策核心团队如能源部、环保部、内政部等充满“气候怀疑论者”。自入主白宫开始，特朗普陆续采取措施鼓励化石能源发展、减轻政府环境管制、取消气候变化项目开支等。2017 年 6 月 1 日，特朗普正式宣布美国退出《巴黎协定》。环保署署长斯科特·普鲁伊特(Scott Pruitt)谴责《巴黎协议》对美国而言是个“坏协议”(a bad deal)，因为中国和印度直到 2030 年才有减排义务，但是这两个国家“造成的污染

^① Union of Concerned Scientists (UCS), “The US Military on the Front Lines of Rising Seas,” July 2016, https://www.ucsusa.org/sites/default/files/attach/2016/07/us-military-on-front-lines-of-rising-seas_all-materials.pdf.

远远超过我们”。^①

特朗普团队并非铁板一块，内部也存在分歧与矛盾。前国务卿雷克斯·蒂勒森（Rex Tillerson）对气候变化持谨慎态度。在蒂勒森的国务卿任命听证会上，有议员询问蒂勒森“是否同意美国应继续在国际上就气候变化问题进行领导”。蒂勒森回答说：我认为，美国在围绕如何应对气候变化威胁（threats of climate change）的对话中保持其席位非常重要，应对这些威胁需要全球响应。没有一个国家会独自解决这个问题。”^② 蒂勒森关于美国对气候变化全球领导力的看法表明，他并不反对美国应对气候变化，而且，他也认为气候变化是一种威胁。

新任国务卿迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）是强势而保守的共和党鹰派，相较于其攻击奥巴马政府内政外交政策的程度，与环保署长斯科特·普鲁伊特这样的极端反对派相比，蓬佩奥在气候变化问题上也算是谨慎派。在中央情报局（CIA）局长的任命听证会上，当来自加州的参议员卡玛拉·哈里斯（Kamala Harris）询问蓬佩奥如何看待其前任中情局局长约翰·布伦南（John Brennan）对于气候变化的结论时，蓬佩奥当即表态，他还没来得及阅读中情局关于气候变化的报告，但如果气候变化确实能产生威胁，则会成为中情局负责的任务内容之一。当参议员卡玛拉·哈里斯继续质疑蓬佩奥过往的气候立场时，认为后者曾质疑关于气候变化的科学共识，蓬佩奥解释说，自己过往的言论或评论大部分都是为了“确保美国实施的政策能够实现‘我们没有因气候变化而造成灾难性损害’的目标”。^③

在应对气候变化问题上，特朗普的保守态度和倒退做法与国防部长马蒂斯稳步推进气候行动形成鲜明对比。如前文所述，马蒂斯领导下的美国国防部明确承认气候变化是其必须考虑的风险之一，强调它的许多军事基地正在遭受气候变化的负面影响，表示未来会继续把重点放在保障军方使命的工作上。但是，气候变化的趋势不可逆转且后果严重，其带来的挑战是长期的、全球性的。美国联邦政府及其决策

① “Fox & Friends Provides Platform for Scott Pruitt to Mislead On Paris Climate Agreement,” April 13, 2017, <https://www.mediamatters.org/blog/2017/04/13/fox-friends-provides-platform-scott-pruitt-mislead-paris-climate-agreement/216015>.

② The Committee on Foreign Relations United States Senate One Hundred Fifteenth Congress First Session, “Hearing: Nomination of Rex Tillerson to be Secretary of State,” January 11, 2017, p. 28, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-115shrg24573/pdf/CHRG-115shrg24573.pdf>.

③ “Hearing before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate One Hundred Fifteen Congress First Session, Open Hearing to Consider the Nomination of Hon. Mike Pompeo to be Director of the Central Intelligence Agency,” January 12, 2017, p. 46, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-115shrg24744/pdf/CHRG-115shrg24744.pdf>.

者受制于政治周期，难以应对气候变化对国家安全造成的长期风险，结果导致气候问题在美国的安全化进程缓慢。在这种联邦决策背景下，美国军方决策者受制于特朗普团队的主流认知，对气候变化也会缺乏长期的战略性考虑，气候变化在未来 50 年乃至 100 年才可能出现的严重后果，很难成为当前美国军方决策者迫切关注的问题。结果，在气候变化问题上，国防部从强调长期风险转向近期风险、从间接威胁转向直接威胁、从全球性灾难转向特定灾害。但是，需要注意的是，针对气候变化对美国军方的关键资产与人员可能造成的破坏与影响，美国军方却突破了政治周期和政治家更迭的局限而持续开展适应工作。事实上，国防部积极推进适应工作，即降低脆弱性的做法，与特朗普推崇的“美国优先”战略具有内在一致性。

（三）国会分歧弥合助力军方行动

从克林顿政府到奥巴马政府，国会两党对于气候问题始终存在巨大分歧，美国也因此未能出台全国性的气候立法。但是，奥巴马执政后期，国会的气候行动开始出现积极进展，预示着美国可能要经历某种转变。2016 年 2 月，来自佛罗里达州的共和党众议员卡洛斯·古尔贝洛（Carlos Curbelo）和同样来自佛罗里达州的民主党众议员特德·多伊奇（Ted Deutch）在众议院发起了“两党气候方案联线”（Climate Solutions Caucus），其使命是教育成员“减少气候风险，确保国家经济、安全、基础设施、农业、供水和公共安全经济可行选择”。该联线在共和党和民主党中拥有数十对成员，且成员仍在增加。这意味着，美国对于气候问题的政治分歧开始弥合。

在上述大背景下，特朗普上台后，其漠视气候变化的态度并不能阻碍国会的行动趋势。国会议员们围绕《2018 财年国防授权法案》（NDAA）的辩论与博弈，清楚地显示出国会对于气候变化问题正在达成共识。众议院军事委员会（Committee on Armed Services）准备的《2018 财年国防授权法提案》的最初版本中，已经确认环境和气候相关问题可能会带来新的威胁、形成重大国家安全后果。^① 在该提案的辩论过程中，众议院军事委员会民主党议员吉姆·兰格文（Jim Langevin）又进一步发起《国防授权法案修正案提案》（*Langevin Amendment to the NDAA*），要求国防部长定期向国会提交报告，详细说明在未来 20 年内各个军种和作战司令部将面临气候变化威胁的军事基地或军用设施。

^① Committee on Armed Services House of Representatives, “National Defense Authorization of Fiscal Year 2018 (H.R. 2810),” July 6, 2017, p. 181, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-115hrpt200/pdf/CRPT-115hrpt200.pdf>.

在《国防授权法案修正案提案》的辩论中，共和党议员的立场出现分化。作为前副总统迪尼·切尼（Dick Cheney）的女儿，众议员利兹·切尼（Liz Cheney）属极端反对派，强烈反对该修正案，强调“没有证据表明气候变化会引发战争”。^① 以共和党众议员斯科特·佩里为代表的温和反对派强调自己并非质疑气候变化的客观存在，而仅仅是提醒大家：已经有足够多的联邦机构应对气候变化了，国防部不应该再把气候变化纳入自身使命的优先领域。多数共和党议员认为，该修正案只是责令国防部递交一份关于气候变化潜在威胁的报告，这对美国而言并没有害处。更有甚者，部分共和党众议员加入了民主党阵营，比如纽约州的共和党众议员艾丽丝·斯坦弗尼克（Elise Stefanik）认为，气候变化的影响“是地缘政治不稳定的驱动因素，会降低美国的安全”。^② 她建议，美国军方不仅要有能力针对“伊斯兰国”、塔利班等直接威胁做出反应，而且应该针对气候变化影响所带来的社会和政治不稳定有所准备。

众议院为《国防授权法案修正案提案》举行投票表决，结果该修正案被顺利通过。这是近十年来国会关于气候变化问题的最重要的两党行动。这一结果进一步显示了国会对于气候变化与国家安全关切的态度：国会认为气候变化是一种国家安全的挑战。

2017年12月，特朗普签署了国防部《2018财年国防授权法案》（NDAA），第335部分（Section 335）认为，气候变化对美国国家安全构成威胁，要求自本法案颁布一年内，国防部长应向参议院和众议院军事委员会提交一份关于未来20年气候变化给美国军事设施和作战司令部所带来脆弱性的报告。^③ 国会的具体表述是：第一，气候变化是对美国国家安全的直接威胁，正在影响世界部分地区的稳定，这些地区是美国武装部队所在地区，或者是对未来冲突具有战略意义的地区。第二，量化气候变化对国防部使命韧性的成本有复杂性，但是国防部必须确保为当前和未来开展的行动做好准备，并准备应对气候变化对威胁评估、资源和战备的影响。第

^① Mythili Sampathkumar, "Experts Hope Upcoming Defence Bill Could Alert Trump to Climate Change's Threat to National Security," September 6, 2017, <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/trump-climate-change-national-security-defence-bill-review-a7909436.html>.

^② Devin Henry, "House Defeats Amendment to Strip Climate Study from Defense Bill," July 13, 2017, <http://thehill.com/policy/energy-environment/341961-house-defeats-amendment-to-strip-climate-study-from-defense-bill>.

^③ 115th Congress 1st Session, "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018: Conference Report," November 2017, p. 169, <http://docs.house.gov/billsthisweek/20171113/HRPT-115-HR2810.pdf>.

三,军事设施必须能够在总体规划和基础设施规划与设计针对减轻气候损害开展有效准备,以便更好地考虑与其最为相关的天气和自然资源。^①

此外,国会在其他领域推动气候行动的进程也取得了进展。比如,众议院拨款委员会(House Appropriations Committee)在《2018财年军事建设与退伍军人事务拨款法》(*Military Construction and Veterans Affairs Appropriations*)中,也敦促国防部长利用现有的最佳气候数据和科学来规划基础设施和其他项目,以降低美国军方面临的风险。

可见,共和党控制的第115届国会已经确认,气候变化是一个重大的国家安全威胁,并要求国防部密切关注气候变化将如何影响其关键设施。将气候变化相关内容纳入2018财年的《国防授权法案》,这是两党共同支持的条款,是国会就此问题采取的最重要的立法行动之一。这一法案最大的意义在于,它显示出国会正在改变对气候变化的看法,两党的气候共识正在形成,这是一个重大的变化,有可能在未来对联邦层面的气候政策产生重大影响。近期来看,这一立法能促使美国军方做好准备,确保其国家安全使命具有韧性,能确保美国军方对气候变化做好准备。

四 结语

气候变化对国家安全影响的证据不断浮出水面,美国也随之把气候变化作为国家安全威胁。奥巴马已经从战略上认识到气候变化作为安全威胁的严重性,将气候变化上升到国家安全的高度来看待。这不仅增加了应对气候变化的紧迫性,也为气候变化解决方案开辟了一条新途径,使得防务和安全机构可以在发展先进绿色技术方面发挥重要作用,帮助确保国家的能源安全;同时,美国军方积极增强自身的治理能力和抵御能力,减轻未来遭受气候灾害与灾难冲击的程度,有助于增强美国在未来对其他国家具有的战略优势。特朗普执政后,美国军方的气候进程并未中断。美国安全政策中的气候因素不仅没有淡化或终结,相反在某些方面或在某种程度上有强化的迹象。国防部已经开始管控气候风险的投资,预计未来仍会有更多进展。支撑美国军方做出反应的不仅是科学认知,更是基于现实的财务动机以及迫于国会的要求。

^① 115th Congress 1st Session, "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018: Conference Report," November 2017, pp.168-169, <http://docs.house.gov/billsthisweek/20171113/HRPT-115-HR2810.pdf>.

尽管美国安全界并非推动美国气候政策前进的根本力量,但安全因素的确在美国联邦政府气候政策从“停滞”向“领导”角色转变过程中发挥了催化剂作用。奥巴马政府时期提高了应对气候变化的紧迫性,在特朗普入主白宫后保持了美国气候政策的延续性。当前,美国军方进一步将适应气候变化整合到装备计划和项目设计中;未来,美国军方的政策是否会产生“外溢效应”、最终会向上传递到联邦政府决策,仍旧取决于白宫与国会的博弈。

关于是否将气候变化视作安全威胁,美国国内的共识正在加深。2017年12月12日,特朗普签署了2018财年的《国防授权法案》(NDAA),认定气候变化是对国家安全的“直接威胁”(direct threat),要求国防部定期提交一份关于气候变化可能在未来20年对美国军事设施造成脆弱性的报告。在特朗普签署《国防授权法案》后不到一周,2017年12月18日,特朗普政府发布《国家安全战略》(NSS),强调的是“能源主导权”(energy dominance)而非气候变化问题。《国防授权法案》和《国家安全战略》文件之间的差异可以解释为,前者起源于国会,后者则直接来自特朗普政府。《国防授权法案》的气候变化条款是由民主党议员提议加入的,并受到部分共和党议员的支持。相反,《国家安全战略》由白宫起草拟定,主要反映了特朗普及其团队核心成员的立场。这两份重要官方文件之间的差异表明,国会中共和党人内部之间开始产生越来越多的分歧,而气候变化作为威胁的认知变得越来越普遍。

总之,在美国国内共识增强的大背景下,美国军方从安全角度审视气候变化问题就极具现实意义。当前,美国军方已经开始将气候变化纳入到现有军事行动计划和任务中,已经向“气候-安全”制度化迈出坚实的一步。预计未来,美国军方将持续迈向气候变化全面安全化之路。需要说明,美国安全界虽然支持将气候问题作为一个安全问题,但并没有主张用军方行动替代联邦与州和地方气候变化行动,而是主张安全界也需在应对气候变化中发挥作用。

【收稿日期:2018-03-21】

【修回日期:2018-04-11】

【责任编辑:齐琳】

Abstracts

3 **Realistic Logic and Ultimate Value of Political Security in Contemporary China**

MA Zhenchao

[Abstract] In the contemporary Chinese national security system, political security is the foundation and guarantee of national security. The homogeneity of the political party system, state power and state system featuring socialism with Chinese characteristics, together with the unity of the party leadership, determines the fundamental position of political security (security of political power). Since the 18th National Congress of the CPC, the Central Committee of the Party with Xi Jinping as the core, has made clear that maintaining the security of political power is the core issue and primary issue of political security. The essence of security of political power consists in the ruling security of the CPC. Ensuring the absolute leadership of the CPC and its ruling position is the only criterion to measure ruling security. The ruling status of the CPC is born more out of winning the hearts and minds of the people by seeking happiness for them than as a choice of history. The CPC's ruling security depends on human security, that is, to ensure that the political rights enjoyed by the people as masters of the country to manage their own state affairs should not be eroded and undermined. Therefore, fundamentally speaking, the ultimate issue of political security in contemporary China is the security concerning the political rights of all the citizens of the People's Republic of China. It is not only closely related to the long-term peace and order of the country but also is bound up with the rejuvenation of the Chinese nation and the well-being of the people.

[Keywords] national security, political security, security of political power, CPC's ruling security, human security

[Author] MA Zhenchao, Professor, School of Criminal Investigation and Counter-terrorism, People's Public Security University of China (Beijing 100038).

23 **US Military Climate Change Risks Management and Its Behavioral Logic under the Trump Administration**

ZHAO Xingshu

[Abstract] Under the Obama administration, the US national security community has reached a rough consensus on climate change, that is, climate change has posed potential threats to national security of the United States. Together with the deepened understanding of the correlation between climate change and national security, the US security system has gradually begun to incorporate climate change factor into its strategic planning and daily practice. After Donald Trump came into office, the climate element in the US security policy-making has neither been removed nor even reduced. On the contrary, it has been reinforced in some ways or to some extent. However, the intensified trend has undergone new changes which are highlighted by the following two perspectives. First, the US military has shifted its focus on climate change from long-term threats to immediate threats, from indirect threats to direct threats and from global disasters to specific damages. Second, the

US military's approach to climate change has shifted from laying equal stress on both mitigation and adaptation to focusing mainly on adaptation. These changes are not only based on realistic calculations of security interests by the US military, but also result from the internal contradictions and reconciliations among US policy-makers. In the future, it is expected that the US military's climate policy process will continue. Nevertheless, whether the US military's climate policy will generate "spillover" effects and then influence the decision-making of the federal government will invariably depend on the game between the White House and the Congress.

[Keywords] climate security, climate change risks, the US military, the US Department of Defense

[Author] ZHAO Xingshu, Associate Research Fellow, Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences (Beijing 100720).

42 **Analysis of the Effects of Climate Change on Water Resources Security in Qinghai-Tibet Plateau**

Li Zhifei

[Abstract] The Qinghai-Tibet Plateau enjoys a high reputation as the roof of the world, the Asian water tower and the third pole of the earth. It serves as an important bulwark against threats to China's ecological security and a reserve base of strategic resources, where resource politics and geopolitics converge. As the world's third largest repository of freshwater, the Qinghai-Tibet Plateau is subject to a series of changes. Climate change is accelerating glacier ablation and bringing about changes in the annual runoff and seasonal flow of trans-boundary rivers, which gives rise to more instability in the distribution of water resources that may exacerbate regional water scarcity and cause more flood disasters highlighting the need for improved water governance. The impact of climate change on the water resources security of the Qinghai-Tibet Plateau will generate a chain of political, economic, and security effects. It will not only affect hydropower development plans and infrastructure construction of countries in the highlands and increase the complexity of geopolitical bargains, but also has a negative impact on China's overseas hydropower investment and puts the Belt and Road Initiative and the 13th five-year water resources planning under more international pressure. Subjected to climate change, water resources security of the Qinghai-Tibet Plateau has become closely linked with the survival and development of over one billion people which plays a key role in regional stability and peace. In this regard, China should proactively put into practice the concept of building a community of shared future for mankind and play a more important part in safeguarding water resources security of the Qinghai-Tibet Plateau. Technically speaking, in-depth investigation and consistent tracking research on water resources of the plateau should be strengthened. Politically speaking, the regional climate change governance and cooperation framework need to be further improved.

[Keywords] climate change, the Qinghai-Tibet Plateau, glacier ablation, water resources security

[Author] LI Zhifei, Ph.D., Associate Research Fellow, National Institute of International Studies, Chinese Academy of Social Sciences (Beijing 100007).

64 **Human Security Governance under the 2030 Agenda for Sustainable Development**

DONG Liang

[Abstract] The 2030 Agenda for Sustainable Development, a new plan for global