

变与不变：特朗普治下美国的气候政策与行动

刘元玲*

摘要：美国新当选总统特朗普在气候变化问题上所持的立场观点与奥巴马显著不同，他对气候变化的客观存在、人类活动对气候变化产生的影响以及如何应对均持怀疑态度。这对美国气候政策与行动的当下和未来意味着什么，又将产生怎样的外溢效应，将是本文探讨的主要内容。

关键词：美国气候政策 特朗普 奥巴马 政策与行动

The Changes and Unchanges: America's Climate Policy and Action Under the Trump Administration

Abstract: American new elected president Donald Trump has a very different view on the climate change issue. Compared with the former president Obama, who is very active on climate change and therefore had taken on many steps to deal with the climate change at home and abroad, Trump doubts the existence of climate change and he doubts the human being's impact on the change of the climate. Trump doubts the necessity of the policy and action Obama administration has taken to deal with this issue. This study will focus on the new administration's policy and action on climate change and its effect at home and abroad for now and the future.

Key words: American Climate Change Policy; Trump; Obama; Policy and Action

美国前任总统奥巴马执掌白宫的八年间，在应对气候变化问题上展现出重视和积极的态度。奥巴马本人承认气候变化客观存在，指出人类活动尤其是人类使用化石燃料对气候变化产生重要影响，因此在身边组建“亲气候”的团队，在美国本土积极推动一系列的应对政策与行动，在全球气候治理层面也非常活跃。2016年美国总统大选，非常规的竞选人唐纳德·特朗普荣登美国总统宝座，引发美国乃至全球范围内的争议与担忧。他在气候变化问题上所持的观点迥异于奥巴马，为全球气候治理以及中美气候外交的未来蒙上阴影。本文旨在分析特朗普在

*刘元玲，中国社会科学院美国研究所助理研究员，研究领域为美国经济。

气候问题上所持何种观点和立场，其气候政策呈现的特征，以及对美国和世界范围产生的影响特朗普在气候问题上持何种观点和立场？其国内外气候政策主张将呈现哪些新特征，这对美国和世界而言，又意味着什么？本文将对此展开分析。

一 特朗普在气候问题上的认知

美国历届总统选举，候选人都会在参选过程中发表一些听起来出格的言论，这样做无非是为打败对手，拿下选票，最终目的是赢得选举，掌握权力。一旦胜选，相关言论就会逐渐趋于正常与温和；进入正式履职阶段，则会从不同程度上调整、修正、甚至推翻竞选中的言论，结合实际情况让言行更为理性。

2016年美国总统选举中，特立独行的唐纳德·特朗普，作为非建制派、被主流媒体轻视反对、被政治精英嗤之以鼻的非常规竞选者，在整个竞选过程中，其言论的出格度可谓史无前例，他在涉及美国政治、经济、社会、安全、外交等各个领域，都有惊世骇俗之言，在全美以及全世界都引发热烈争议和广泛担忧。在面对气候变化这个问题上，他也频频语惊四座，与前任总统奥巴马“亲气候”的立场形成鲜明对比。

气候问题在美国尤其是美国政界是一个存有争议的话题。对待气候变化，无论是美国的政治精英阶层、还是科学教育界以及广大民众，支持论和反对论的声音一直存在，呈现此消彼长的态势。纵观过去几十年的发展，自气候变化问题从1990年代在全球治理领域成为显学以来，争议一直存在。小布什政府期间，他对该问题采取的态度冷漠消极；奥巴马执政的八年间，他对此持积极认可的态度，并试图在气候问题上有所作为，因此美国在应对气候变化的内政和外交方面都呈现出不同于以往的积极姿态，在国内的能源、建筑、交通运输等行业领域进行各种形式的减排、减缓、适应等政策和行动。

然而，当奥巴马的气候遗产遭遇特朗普这位继任者，将不得不面临很多变数，不仅让这份气候遗产面临“后继无人”的困境，而且存在被翻盘的危险。通过汇总迄今为止特朗普在该问题上的观点，可发现：尽管他在气候变化问题上的言行有一些前后矛盾之处，但是总体而言，特朗普即便不是“气候变化论”的反对者，也是“气候变化论”的质疑者，绝非“气候变化论”的支持者。

回顾特朗普在气候问题上的态度和立场，可发现经常出现的论调就是“气候

变化是谎言、骗局、瞎扯，是中国人创造出来的概念，旨在削弱美国制造业的竞争优势，全球气候大会是国际社会监管越界的例子，美国应取消《巴黎协定》”。

①2016年9月，特朗普在接受采访时称：“奥巴马在解决一个实际上并不存在的问题，他将气候变化看做是当今世界最重要的问题之一，而我认为它的重要性很低，还有更重要的问题值得我去解决。我不相信气候变化论的观点，除非有人证明给我看。”②

基于这种认识，特朗普指责奥巴马政府为应对气候问题所采取的政策与行动。他认为奥巴马在《应对气候变化行动计划》中提出的“清洁电力计划是愚蠢的行为”“环保署的很多政策限制让美国丧失了大量的就业岗位”“美国应该重整煤炭行业”。在特朗普发表的葛底斯堡竞选演说中，针对气候与能源问题指出：减轻对价值50万亿美元的美国能源储备，包括页岩、天然气、清洁煤的生产活动所采取的限制；减轻奥巴马和克林顿对能源基建项目所采取的限制，让诸如拱心石管道计划（Keystone Pipeline）等项目能够继续进行；撤销对联合国气候变化项目的高达数十亿美元的资助，并将这笔资金用于修复美国水资源和环境基础设施建设”③

后来，特朗普的言辞发生了一些变化，“进攻性”的程度有所减弱，观点有所缓和。例如，2016年1月他接受福克斯新闻采访时说，“有关中国制造气候变化的谎言这是我的一个玩笑。”在他赢得选举后接受《纽约时报》采访时指出：他认为气候变化存在。但是，在多大程度上存在是不确定的，在多大程度上与人类活动有关系也是不确定的。特朗普认为气候变化问题存在很大的争议，需要仔细审视，会以开放的心态来应对。④与此同时，他对当前全球气候治理非常重要顶层制度设计《巴黎协定》的态度也发生了变化，“就《巴黎协定》而言，我正在研究它。我不想让该协定置美国于不利的竞争境地，该协定对不同时期有不同

① Vanessa Schipani, “The Candidates on Climate Change”,

<http://www.factcheck.org/2016/11/the-candidates-on-climate-change/> 2017年2月20日检索。

② Clare Foran, “Donald Trump and the Triumph of climate changeDenial”

<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/12/donald-trump-climate-change-skeptic-denial/510359/> 2017年2月20日检索

③ “特朗普在葛底斯堡的演讲”

http://v.youku.com/v_show/id_XMTc4MDk3ODE1Ng==.html 2017年2月20日检索

④ Juliana Rose Pignataro “Trump On Climate Change: Can President Withdraw Paris Agreement on Global Warming?”

<http://www.ibtimes.com/trump-climate-change-can-president-withdraw-paris-agreement-global-warming-2491841> 2017年2月20日检索

的限制，我不想通过该协定给中国或者其他签署国以领先美国的优势。”^①

特朗普的女儿伊万卡曾经公开指出要关注此事，这给美国很多气候支持论者提供了希望。伊万卡曾经会见著名“气候变化支持论”者如美国前副总统戈尔和关注环保的演员莱奥那多·迪卡普里奥，希望缓和一下其父在该问题上的强硬立场从而吸引更多选民的注意。有趣的是，特朗普中途也加入与他们的会面并交谈很久，但后来很多人事任命安排以及相关事情的处理则显示，他在气候变化问题上的观点没有发生实质改变，未来估计很难改变这位七十岁老人的观点。

有研究指出，特朗普曾经在2009年支持减少温室气体排放，并在相关的公民呼吁信上签字。^②而在此次竞选期间，他一方面强烈抨击奥巴马应对气候变化的政策与行动，并声称要退出已经生效的《巴黎协定》，一方面又派代表团参加2017年即将召开的国际气候谈判大会，改口称“要以开放的心态面对协定，认为人类活动和气候变化之间确实存在着某些联系”。^③这些充满矛盾和反复的观点，的确让人困惑，喜忧有据。

作为一名政治人物，特朗普在气候问题上的观点值得重视。然而，更值得探究的是，他做出各种判断的基础和依据是什么。就目前看来，特朗普的气候能源决策班底，聚拢的是一批气候变化的怀疑论甚至是反对论者，即便特朗普本人与戈尔甚至环保明星有接触，但是很明显，其后续的人事安排说明这些人的观点并没有进入他的政策议程。特朗普能否在他的气候认知圈内打开一个口子，给那些气候变化支持论者一定的空间和权利，将直接决定其未来气候政策走向。目前看来，这个圈子还是封闭的。然而通过他在相关部门所做的人事部署，得以让我们有机会不仅“听其言”还可以“观其行”，通过特朗普迄今为止的言行，可以管窥特朗普政府治下的美国在气候问题上的立场观点和行动。

二 特朗普的气候观对美国气候政策与治理产生的影响

美国的气候政策与行动主要包含两大方面、四个层次的内容。一方面是美国本土应对气候变化的政策与行动，这包含美国联邦以及州郡县等非联邦的政策与

^① <http://edition.cnn.com/2016/12/11/politics/donald-trump-climate-change-interview/index.html>

^② Elliot Diringer, "An American in Marrakech"

<https://www.c2es.org/blog/diringere/american-marrakech> 2017年2月25日检索

^③ Juliana Rose Pignataro "Trump On Climate Change: Can President Withdraw Paris Agreement on Global Warming?"

<http://www.ibtimes.com/trump-climate-change-can-president-withdraw-paris-agreement-global-warming-2491841> 2017年2月25日检索。

行动；另一方面是美国参与全球气候治理的政策与行动，这包含美国参与的双边与多边气候外交。

就国内的政策与行动而言，联邦层次主要是通过具有全国性影响的立法、司法和行政部门的协同努力，来推动应对气候变化的相关法律、政策和主张。由于气候变化本身具有的系统性和复杂性，决定了有效的解决方案必须是具有全局性和系统性的考虑，因此联邦层次的行动具有不可替代的重要性。与此同时，美国政治制度的设计决定了各州郡县以及非政府组织在各种国家事务中发挥着举足轻重的影响，联邦政府的集权程度十分有限，这就给各州郡县等地方政府以及活跃的公民社会相当大的活动空间和影响范围，他们在气候变化问题上采取或积极（如加利福尼亚州）或消极（如俄克拉荷马州）或中立的立场，均对美国气候变化政策与行动的总体效果产生影响。

就美国的气候外交而言，一方面是美国参与全球气候治理，在诸如《联合国气候变化框架公约》等制度安排下发挥影响，另一方面则是通过双边或者多边气候外交在框架外另起炉灶，对相关问题施加影响。

自2009至2016年，在气候变化问题上，奥巴马政府面临国内重重政治压力与阻力，但在国内外两大层面都采取了相对积极的政策与行动，展现了美国在此问题上开明进步的一面。就结果而言，虽属于壮志未酬，但是奥巴马政府的气候政策与行动仍取得了一定的成就，并在一定程度上对美国国内外都产生了相对积极的影响。然而，这一切在特朗普上台不到两个月的时间里，已经出现了剧情反转的迹象。

（一）美国本土的气候政策与行动

1. 气候变化将成为一个非常边缘化的问题，特朗普政府不会投入太多的精力和资源认真加以应对。高举“使美国再次强大”旗帜登台的特朗普，其重点关注的内容在经济就业等方面，在他看来唯有如此才能帮助完成美国的再次伟大复兴，这一点与奥巴马的认识差异显著。在过去的八年间，奥巴马总统将应对气候变化视为美国经济发展的引擎和助推器，可依此推动美国实现绿色技术全球领先，重振金融危机重创下的美国经济，并应对气候变化对美国带来的威胁。基于这样的认知，奥巴马不遗余力地推动美国积极应对气候变化问题，频繁使用总统特有的发布行政命令的权力来安排部署各种应对举措。甚至在其卸任美国总统的前几

天，奥巴马还以《清洁能源发展趋势不可逆转》为题在《科学》杂志上为保卫气候遗产造势，文章强调：发展清洁能源和发展经济并不矛盾，已经是全球趋势，这样做不但能延缓全球气候变化，而且能给美国带来经济效益，世界主要经济体、美国能源行业和私营企业已纷纷加入其中。

然而，特朗普不认同这一观点，他认为应对气候变化所采取的各种政策会导致美国经济衰退，对美国经济的发展是阻碍和威胁。特朗普认为气候变化是大西洋、太平洋东西两岸精英们兜售的假热词，化石燃料意味着繁荣和自由。早在在2016年11月21日，特朗普便承诺减少化石燃料生产行业的“就业限制”，该产业所排放的温室气体占了美国排放总量的80%。正式就任不久便开始重启拱心石管道项目，这一项目是奥巴马政府时期力排众议、为环境和气候安全而放弃的项目。

特朗普不是典型意义的共和党人，但是在气候问题上，他的观点与绝大多数的共和党人观点相似。共和党的传统立场就是对包括气候在内的环保议题不感兴趣。耶鲁大学气候变化传播项目的主任安东尼·勒思微茨（Anthony Leiserowitz）不无忧虑地指出“如果特朗普政府继续声称全球变暖是一个骗局从此可以不必理会，我想很多保守的共产党选民会去追随他们。2016年盖洛普民调显示，相对于85%的民主党人相信人类活动引发气候变暖，持这一观点的共和党人只占全党的38%。”^①

2. 特朗普当选与美国政权格局的重新洗牌使得应对气候变化在相当程度上失去了动力和基础。特朗普当选，共和党拿下参众两院，以及保守派大法官的任命等都使得联邦层次以及全球气候治理层次采取积极气候政策与行动失去了基础和动力。如果特朗普像他在竞选过程中说的那样，撤回现任总统奥巴马的气候行动计划，那么会减缓美国低碳化的进程。实际上，特朗普刚宣誓就职，白宫官网就发布不含气候变化议题、忽视奥巴马时期的环保监管政策转而重点关注化石能源开发利用的“美国第一能源计划”，要点主要包含：（1）为辛勤工作的美国人降低能源价格，尽量开发本土能源，减少国外石油进口；（2）为美国能源工业松绑，取消对美国能源有害的“气候行动计划”，取消清洁电力计划；（3）继续页岩革命，以美国能源生产的收入重建道路、学校、桥梁和公共设施；（4）支持清洁煤技术，重振美国煤炭工业；（5）能源政策将致力于保护清洁空气和水体。

^① Clare Foran, "Donald Trump and the Triumph of climate changeDenial"
<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/12/donald-trump-climate-change-skeptic-denial/510359/> 2017年2月20日检索。

3. 特朗普执政下的美国会形成一股反对的力量,在反对气候变化以及一系列应对举措上频频发力,令奥巴马在任期间的气候遗产遭遇危机。奥巴马苦心经营的成果,虽然目标一般,所获平平,但是还要面临特朗普几乎全盘的否定。目前看来,特朗普所发起的翻盘行动不仅体现在言辞上,更主要的是体现相关部门的人事部署上。例如,(1)任命自称“环保署激进政策的主要反对者”^①的斯科特·普鲁伊特担任美国环境保护署署长,普鲁伊特曾经撰文指出:科学家对全球气候变暖的程度以及这种变暖与人类活动的关系等都存在不同的意见,气候问题上的共识并不存在。^②而在普鲁伊特看来的激进政策,就是奥巴马执政期间力图通过环境保护署来推行的各种应对气候变化的政策主张,尤其是奥巴马颁布的《总统气候行动计划》中的相关内容,他曾经连续14次指责和质疑环保署的权力,“还曾经联合其他二十几个州状告奥巴马的“清洁电力计划”属于违宪。在他就任之前,数百名前环保署的工作人员致信参议院要拒绝这位环保署新署长的提名,认为“他对环保法的执行毫无兴趣。”(2)特朗普任命瑞克·佩里(Rick Perry)执掌能源部,而他曾经指出要撤销能源部,并嘲笑气候变化论是“世俗碳邪教”,声称气候科学家操纵数据以获得资金。^③(3)特朗普在能源气候议题上的顾问团队大多是气候变化怀疑论甚至反对论者。2016年5月他曾任命的能源气候政策顾问凯文·克拉默(Kevin Cramer)是这样,将要任命的首席科学顾问威廉姆·哈珀尔(William Happer)也是如此,威廉姆认为:气候研究浪费钱财,有损科学界形象,更像是“印度教克利须那派”的类似东西。^④(4)对特朗普执政影响很大的副总统迈克·彭斯(Mike Pence)认为全球变暖是神话;作为政府官员,他拒绝实施清洁电力计划;他曾两次投票反对限制温室气体排放的规则;在英国石油公司的深水灾难事故后他呼吁更多的离岸开采;彭斯本人也支持有损气候安全

^① Tom DiChristopher,“Trump plans executive orders aimed at shaking up EPA, climate change policy”
http://finance.yahoo.com/news/trump-plans-executive-orders-aimed-155017676.html;_ylt=AwrSbm3NS6pYblQA9QNXNy0A;_ylu=X3oDMTByNWU4cGh1BGNvbG8DZ3ExBHBvcwMxBH20aWQDBHNIYwNzYw--
2017年3月5日检索。

^② Donald Trump and the Triumph of Climate-Change Denial
<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/12/donald-trump-climate-change-skeptic-denial/510359/> 2017年3月5日检索。

^③ Ben Kentish,“Donald Trump’s likely scientific adviser calls climate change scientists a ‘glassy-eyed cult’”
<https://uk.news.yahoo.com/donald-trumps-likely-scientific-adviser-003338841.html> 2017年3月5日检索。

^④ Ben Kentish,“Donald Trump’s likely scientific adviser calls climate change scientists a ‘glassy-eyed cult’”
<https://uk.news.yahoo.com/donald-trumps-likely-scientific-adviser-003338841.html> 2017年3月5日检索。

的拱心石管道项目。^①（5）特朗普任命的国务卿雷克斯·蒂勒森（Rex Tillerson）曾担任埃克森美孚董事长兼首席执政官，他本人对待气候变化问题持怀疑态度，在他看来气候变化“这是一个工程的问题，需要的是工程的方法来解决。”^②

4. 特朗普执政令美国在过去八年内被压制的反对气候变化的声音和力量拥有释放空间，从而使得美国原本积极应对气候变化的基础有所松动和弱化。有句话说，在美国，一切政治都是地方政治，这说明地方政府在美国政治格局中的力量和地位。奥巴马政府时期通过各种行政命令和政策手段所鼓动、推动、拉动的各地积极应对气候变化的局势氛围、政策示范等积极的力量，在未来很有可能被特朗普政府在此问题上的消极态度所影响，从而使得那些原本就处于中间地带的“犹豫倾向”更加偏向那些主张反对气候气候的立场，在应对气候变化问题上，未来美国各地“加州化”的趋势会有所减弱，“俄克拉荷马化”的趋势很可能加强。

（二）特朗普治下美国的双边与多边气候外交

奥巴马政府时期，改变了其前任总统小布什在气候问题上的消极态度。不仅在国内制定并推动多项法律与措施以发展清洁能源、减少温室气体排放量从而积极应对气候变化。而且积极通过双边、多边外交领域促进并加强在气候变化领域的交流与合作，着力突出气候外交的重要性与紧迫性，取得了一定的成就。

特朗普对待全球气候治理的态度，如前所述也呈现一定的反复与矛盾，例如竞选期间，他曾经指出全球气候大会是国际社会监管越界的例子，美国应该退出《巴黎协定》。胜选后他又宣称要以开放的态度对待该协定，并在2017年2月底宣布美国要派代表团参加5月将在德国波恩举行的下一轮国际气候变化谈判。其国务卿雷克斯·蒂勒森又在2017年3月没有回应联合国召集的高级官员面对面讨论气候变化议题的会议邀请，该会议对特朗普政府在气候变化问题上的态度表示关切。^③

^① Ryan Schleeter, “5 Real Things Mike Pence Has Said About Climate Change” <http://www.greenpeace.org/usa/5-real-things-mike-pence-has-said-about-climate-change/> 2017年3月10日检索。

^② Chris Mooney, “Rex Tillerson’s view of climate change: It’s just an ‘engineering problem’” https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/12/13/rex-tillersons-view-of-climate-change-its-just-an-engineering-problem/?utm_term=.49f07dee8b3e 2017年3月10日检索。

^③ Ian Johnston, “US Secretary of State Rex Tillerson snubs UN request for a climate change meeting” <https://www.yahoo.com/news/us-secretary-state-rex-tillerson-135600054.html> 2017年3月10日检索。

1.虽然美国不太可能退出《巴黎协定》，但特朗普政府在执政理念上、在国内行动上，以及对发展中国家的资金和技术支持上，极有可能采取消极不作为的态度。在全球气候治理领域，很少有国家能够代替美国发挥领导作用。特朗普上台后的消极态度，将为全球气候治理带来负面影响。

《巴黎协定》是国际社会为采取集体行动以积极应对气候变化而做的顶层制度设定，凝聚了国际社会的广泛努力与共识，目前包括发达国家与发展中国家在内逾190个国家参加，并于2016年11月4日正式生效。该协定在当初设定之时就考虑到预防因个别国家国内政治格局变化导致该协定履行受阻，因而做了技术性的规定，即任何一国想要退出该协定，必须要等四年的时间才有可能完成退出程序。所以，按此程序，特朗普就任后，不能直接退出《巴黎协定》，在其就任的四年内仍需派代表团参加联合国会谈。

然而，他在葛底斯堡竞选演说中已经明确提出要“撤销对联合国气候变化项目的高达数十亿美元的资助，并将这笔资金用于修复美国水资源和环境基础设施建设”^①而资金问题历来是全球气候大会中最关键和核心的难点问题，考验着发达国家与发展中国家之间的互信，也是全球气候治理能否向前切实迈进从而取得成效的关键。尽管美国承诺给国际气候基金的资金额度不是很大，只有30亿美元，无论缴纳与否，其政治意义远超其实际意义。特朗普在此问题上的表态，无疑为未来全球气候治理蒙上阴影，增加障碍。

总之，美国政治环境、司法体系和制衡文化使其气候政策延续性大打折扣，给美国落实国家自主贡献目标带来巨大不确定性。美国总统在外交事务中享有较大自主权，且参众两院已由共和党牢牢把控，特朗普时代美国气候外交不容乐观。奥巴马政府时期所积极推动的“联合国气候变化框架公约”以外的多边气候外交，很可能因为新政府态度转变而备受影响，其活动的进展以及发挥的影响也会因此受挫。

2.欧盟作为曾经全球气候治理的领导，目前的领导力日渐衰弱，在全球气候治理领域发挥的影响受到很大限制。在气候变化问题上，欧盟一度在观念认知、政策制定以及实际的行动力方面，都走在世界的前列，发挥了领头羊的作用，对美国曾经出现的消极影响发挥了重要的制衡作用。然而，近年来欧盟自身面临经

^① 特朗普在葛底斯堡的演讲。http://v.youku.com/v_show/id_XMTc4MDk30DE1Ng==.html 2017年2月20日检索

济、政治、安全、社会以及内部整合等多重问题交织的困境，尤其是英国脱欧，又在很大程度上削弱了欧盟的领导力和影响力，因此，在国际气候治理领域，欧盟很难再发挥领导力的角色，从而很难发挥对美国消极态度的制衡作用。

3. 对中美气候外交而言，特朗普胜选对此带来很多挑战。首先，气候合作将在中美外交整体格局中的地位有所下降，积极合作推动中美实现气候领域的合作的氛围今非昔比，三份联合声明的重要性因此降低，就曾经存在的合作项目而言，那些需要美国联邦政府资助和支持的项目有可能被搁浅。其次，中美气候合作重要性的下降对双边关系的健康发展有害无利，中美外交在过去几年由于双方实力的彼此消长呈现不同形式的紧张矛盾和摩擦。气候合作成为这种紧张大格局中的亮点，发挥了粘合剂的作用。目前这一粘合剂的消失，双方重新面对因为经贸、金融、南海等问题引发的紧张，一定程度上失去了良性的制约因素，对双边关系的健康稳定发展不利。最后，美国的单方面的退出或者热情消退，不仅会激发美国本土在气候问题上的反对声音和反对力量，也会在一定程度上激发中国国内对气候变化持怀疑和反对态度的声音和力量，这不仅不利于中美气候外交的持续发展，而且对中国走低碳绿色革命的道路造成障碍和制约。

三 新形势下美国气候治理的希望和动力

高举“让美国再次伟大”旗帜登台的特朗普反复宣称，他主政的政府将事事“美国优先”，因此所有有助于实现这个目标的政策主张将被采纳，反之则被摒弃。外交作为内政的延续，特朗普时期的外交政策很可能因此呈现保守、民粹的特征，即注重美国本土而对国际事务缺乏热心、耐心和责任心；注重眼前问题的解决而减少对长远利益的关注。气候问题作为一个需要世界各国放眼长远、付出切实努力、持之以恒的集体事业，在特朗普看来则是对美国经济发展的拖累。因此，美国的环境和气候治理很可能进入一个全面收缩阶段，特朗普已经在采取各种举措对抗奥巴马的气候遗产，普鲁伊特执掌的环保署很有可能将管控温室气体排放的权限缩至更小，即将到来的清洁电厂的命运将会释放一个更加明确的信号。

1. 特朗普面对的反对声音一直存在，来自民主党的压力和国际上的压力一直存在，而共和党在该问题上对他的支持也并不明朗，特朗普要想完全按照反气候的政策主张来推行未来的气候行动，实际上面临很大的阻力。尤其是在气候议题上，联邦政府并不能做到中央集权，美国各州、城市、郡县在应对气候变化方

面的表现差异很大，很多进步开明的因素广泛存在于非联邦政府层面，他们在一定程度上决定着美国气候治理的全局，推动气候议题继续发挥影响。

2、特朗普作为一名资深商人，经济理性主义如果能在应对气候问题上发挥作用，则他主政时期的反气候论调不会持续多久。因为从成本收益的角度看，推行现行的政策，无论是国际上推行实行《巴黎协定》，还是国内推行奥巴马政府的《气候行动计划》下的各项活动，都不需要太多额外的成本，而且会得到国内外的实际的收益和良好的声誉。相反，如果执意退出，则损失很大，政治成本代价很大。即便真的退出，也将面临一系列的法律舆论和国际关系的障碍。例如，特朗普宣布要废除奥巴马政府时期提出的“清洁电力计划”。但是废除一个计划几乎和设立它同样繁杂，这会牵涉大规模的国内外新闻舆论和非政府组织的反对，会给立法部门带来繁复的工作。况且奥巴马政府制定的减排方案，如果按照目前的既定路线执行都不难实现。例如，清洁电厂计划规定到 2030 年，美国的发电行业与 2005 年相比要减少 32% 的温室气体排放量，这等价于煤电的比例降至 27%，仅比现在的 33% 下降 6%。在可再生能源发电量比例提升到 28% 的前提下，这一目标并不难实现。在 2016 年 9 月份共和党初选辩论中，特朗普指出他并非对气候变化持怀疑论，而是认为奥巴马采取的应对气候变化的做法会阻止美国就业增长，并不能减缓全球气候变暖。^①那么，特朗普如果想要兑现他“创造数以百万计新工作岗位”的承诺，一个可行的方法，就是拥抱可再生能源革命，并在全球范围内积极竞争。

3、积极的力量广泛存在与市场、非政府组织、公众甚至国防安全部门。随着与气候变化相关的科学知识持续推广和普及，美国公众的气候灾难意识在提高，尤其是年轻一代的美国人，对气候问题的接受度普遍很高，美国气候治理持续向前推进的民意基础广泛存在。与气候相关的环保机构和广大的非政府组织长期致力于推动美国各个层次的积极应对气候变化的政策与行动，他们将是特朗普政府反气候主张的重要反制力量。而且，来自市场的推动力量也不容忽视，广大的商业机构已经开始积极探索低碳化甚至去碳化的商业化进程，像谷歌、苹果以及沃尔玛等大公司都分别采取了绿色低碳、节能环保的“亲气候”的政策主张和具体实践，这在业界形成一种很正面积极的榜样的力量。此外，气候变化作为一个涉

^① Tony Dokoupil, "How Trump and company warmed to climate change", <http://www.msnbc.com/msnbc/how-trump-and-company-warmed-climate-change> 2017 年 3 月 10 日检索。

及国家安全的议题，得到了军方的关注，这对美国未来持续推动积极的气候治理具有重要的引导作用。前军方官员和安全专家指出：虽然对气候变化的促成因素还存有争议，尤其是在国会山上这种争议将持续存在，但是国防部现在就必须做好准备，应对现在和未来海平面上升，永久冻土层融化，持续的热浪等气候因素对军队作战能力的所带来的挑战。在北极和亚太地区，本土以及安全沿海基地应对气候变化，需要对天气预报设备、防寒服和为军事基地及提供更好的保护等方面进行更好的投资。2015年7月美国国防部发表了《气候相关的风险与变化的气候对美国国家安全的含义》报告。该报告是应国会要求而做，国会要求国防部研究与气候变化相关的风险对美国国家安全尤其是对每个作战的司令部意味着什么，各作战司令部应该需要运用哪些资源以及如何才能将这些风险降到规划过程中。^① 2015年11月发布《美国亚太再平衡与气候变化》报告，分析了气候变化对亚太地区产生的安全威胁以及这对美国的国家利益、外加和安全分别影响。^②美国国防部长吉米·卡特在2016年的香格里拉对话中指出：气候变化将会引发广泛的安全威胁，需要相关各国携手合作，共同应对。^③美国政府在2016年发布《气候变化的适应与韧性》报告，强调了气候变化的影响在国内和国际安全中所扮演的角色，并为新的项目提出了建议，五角大楼就应对气候变化发表了一份大纲，确定了政策，并给各个部门分派了任务，对风险进行评估和管理。^④

结语

美国新当选总统特朗普在气候变化问题上持“怀疑论”甚至“反对论”的立场。在正式入主白宫之后，采取实际行动，一方面试图推翻奥巴马政府时期通过的积极应对气候变化的政策与行动，另一方面在环保署、能源部以及国务卿等

^① National Security Implications of Climate-Related Risks and A Changing Climate <http://archive.defense.gov/pubs/150724-congressional-report-on-national-implications-of-climate-change.pdf?source=govdelivery> 2017年3月10日检索。

^② Caitlin E.Werrell and Francesco Femia : “The U.S Asia-Pacific Rebalance, National Security and Climate Change: A Climate and Security Correlations Series.” https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2015/11/ccs_us_asia_pacific-rebalance_national-security-and-climate-change.pdf 2017年3月10日检索。

^③ Caitlin Werrell and Francesco Femia, “Secretary of Defense Carter: the Growing Strategic Impact of Climate Change.” <https://climateandsecurity.org/2016/06/06/secretary-of-defense-carter-on-the-growing-strategic-impact-of-climate-change/> 2017年3月10日检索。

^④ “Climate Change Adaption and Resilience” <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/471521p.pdf>. 2017年3月10日检索。

重要部门的人事安排方面显示出将气候变化议题于非常边缘化的倾向，美国国内气候治理将面临更大的阻力。外交作为内政的延续，特朗普政府对气候外交的关注度大大下降，消极的应对态度也给全球气候治理的未来发展蒙上阴影。值得关注的是，即便在这样的新形势下，美国依然存在很多进步开明的力量，他们是未来美国乃至全球气候治理的希望和动力所在。

（审读 赵行姝）