



2018年2月16日，美国羚羊峡谷，一座火力发电站浓烟弥漫/CFP

美国环境政策变化及其影响

郑先勇

(重庆交通大学 经济与管理学院, 重庆 400074)

近日，美国环保局公布了一项放松对火电厂污染物排放限制的新法规，加大了人们对特朗普政府环境政策的担忧。事实上，特朗普就任美国总统以来，几乎全面推翻了奥巴马时代的环境政策，在气候和能源领域实施了一系列倒退政策，重新编制了以《美国优先能源计划》为核心的、以总统行政命令和各类备忘录为支撑的环境政策网。特朗普政府在过去2年多内对奥巴马时代环境政策的调整，对全球环境治理产生了深远的影响。

特朗普上台后美国环境政策的变化

美国作为全球第一大经济体和第二大排放国，其环境政策的变化动向会对全球环境治理产生至关重要的影响。美国如果能够按照奥巴马政府所确立的低碳转型目标来继续维持环境政策走向，会对全球减排以

及履行国际协定起到积极作用。但是自从特朗普上台之后，美国对全球环境治理持消极态度，不仅影响了全球环境治理的资金筹集和技术创新，还会引发其他国家在环境治理态度上的动摇，对全球环境治理将会产生恶劣影响。美国环境政策的变化，尽管与特朗普个人对环境的认知以及其自身人格的独特性有一定关系，但美国的外交、国内政治、经济形势、民意等是决定性因素。尽管特朗普上台之后一直以经济因素、气候变化怀疑论作为说辞要退出《巴黎协定》，但在分析美国环境政策变化过程中，还必须要结合美国外交政策、政治体系、经济形势等多种因素加以梳理。

纵观历史，美国政府对于全球气候变化相关方面的政策，一直有较强的周期性和反复性。在20世纪60年代，美国总统肯尼迪就要求美国科研机构加强对

作者简介：郑先勇（1979—），男，河南信阳人，博士，副教授，研究方向为国际贸易、环境政策。E-mail: znfewtc@126.com

气候变化的监控与研究,并积极探索环境治理的国际合作模式。尽管肯尼迪政府做出了一定的努力,但成效不大。环境治理成为一个全球性问题,还是在冷战结束后形成的。当然,在这个过程中,美国政府的推动起到了关键性的作用,因为此时美国将环境问题提升到国家安全利益的角度来加以考量。布什政府积极推动 1992 年联合国首次环境发展大会的召开,推动了《联合国气候变化框架公约》的制定。克林顿执政时期,美国政府签订了《京都议定书》。到了小布什执政时期,在环境政策方面渐趋保守,由于美国国内既得利益集团的干预,小布什政府在 2001 年退出了《京都议定书》。尽管 2005 年的“卡特里娜”飓风,使得美国政府重新认识到应对全球气候变化的重要性,并在 2008 年八国峰会上同意到 2050 年实现减排 50% 的目标。但客观而言,小布什在执政期间环境政策的保守性对全球多边环境治理体系还是造成了一定的破坏。到了 2009 年奥巴马上台后,其明确表示接受全球气候变暖的事实,并制定系列低碳政策和环境治理措施。尽管在 2010 年美国国会中期选举中民主党失利,但奥巴马依然利用了美国行政体系的灵活性和自主性,积极推动了《巴黎协定》的达成。

特朗普上台后打破了奥巴马政府所确立的应对气候变化的积极态度。特朗普本人对于全球气候变化这一基本事实是持否认态度的,认为这是一个“全球性的骗局”。由此使得美国政府不惜逆流而上,推行与全球相反的政策,如大力振兴煤炭产业、削减可再生能源补贴等。总体看,特朗普政府在环境政策上的主要行动包括:推翻奥巴马政府制定的《清洁电力计划》;退出《巴黎协定》;削减能源和气候研究等相关机构的经费;重启“基石 XL”石油管道建设;扩大美国煤炭出口。

第一,通过废除《清洁电力计划》来改变美国应对气候变化的政策进程。在特朗普看来,以太阳能、风能为基础的清洁能源生成成本太高,投资回报时间过长,对于恢复美国经济并无太大益处。而且发展可再生能源还会大大削减传统能源的市场占有率以及减少相应的就业岗位,特别是低技能就业岗位,不利于美国经济的繁荣。特朗普政府除了取消奥巴马政府制定的气候政策和能源政策文件,还对联邦政府环境政策执行机构进行了大刀阔斧地改革,包括取消联邦部门应对气候变化的责任,减少应对气候变化对联邦各部门决策的影响;解散评估温室气体的跨部门协调机构。此外还放松了对发电厂使用化石燃料的限制,撤

销了在公共土地租赁煤炭的限制,放宽了新建和维修石油管道的限制等。特朗普充分利用了美国行政权力的自主性和强势性,对奥巴马政府所确立的能源、气候、排放标准等政策进行了大范围地调整,几乎全面颠覆了奥巴马时代留下的环境政策遗产。从调整结果看,环境政策的宽松以及变化,促进了美国经济繁荣,2018 年美国经济增长是过去 20 年来最好的一年。这就更加坚定了特朗普政府废除奥巴马时代环境政策的决心。

第二,通过退出《巴黎协定》来改变美国领导的全球气候治理进程。从 2017 年 6 月 1 日开始,美国正式宣布退出《巴黎协定》,并向联合国提交了相关的照会声明。特朗普个人认为,《巴黎协定》是针对美国人的阴谋,是惩罚美国的一个全球性协议,对美国是极为不公平的。如果美国政府要全面履行协定中的义务,将会使得美国 GDP 减少 3 万亿美元,并会缩减大约 700 万个就业岗位。特朗普的竞选口号是“美国人优先、美国利益优先”,在他看来,美国总统的首要职责是对选民负责,必须要维护美国民众的利益。特朗普政府已经向国会提出了相关建议,要求美国国会按照具体程序退出《巴黎协定》,并指示美国国务院重新与各国谈判以达成新的气候协定。美国坚持退出《巴黎协定》,不仅大大减少了发展中国家应对气候变化的资金和技术支持,还在一定程度上挫伤了全球应对气候变化的信心。

第三,在能源政策上回归传统。首先,削减新能源技术研究方面的开支。从特朗普政府 2018 年的财政预算中可以看到,美国能源政策在短期内会进一步加大对油气行业的投资,减少新能源技术研究的开支。美国能源部的研究机构在 2018 年所获得的预算比 2017 年减少了 31 亿美元;而负责太阳能技术研发和推广的部门,经费预算减少了 70%,负责研究捕捉碳技术的研究机构经费预算减少了 55%。同时,美国环境保护署在 2019 年的财政预算也减少了 30%,奥巴马政府制定的《全球气候变化倡议》项目不再获得联邦政府资助,而美国联邦卫生研究院、国家航空航天局、国家科学基金会等机构的预算也分别减少 11%~33% 不等。其次,强化传统能源基础设施建设。特朗普政府通过建立公私合作投资模式在未来几年内投资 1 万亿美元来加大对石油、天然气、电力等能源基础设施改造,修建“基石 XL”输油管道。在 2015 年的时候,奥巴马政府就签署了总统令,明确拒绝修建“基石 XL”输油管道。因为奥巴马担心修建基石石油管道

会破坏美国在应对全球气候变化方面的领导力，且会速温室效应。但从2017年6月开始，特朗普不但要重修基石输油管道，还要重新评估美国煤炭政策，确保火力发电及核能发电在美国电力生产中的比重。

特朗普政府环境政策变化的动因

美国环境政策调整过程看起来有点逻辑混乱，但实际上反映了美国环境政策的周期变化以及国内政治、经济形势等方面的变化，也是其国内政治、经济形势变化的写照。

第一，政治因素。首先，政党基础的分野。美国民主党和共和党各有自己的选民群体，而现有的环境政策缺乏两党的政治共识，由于民主党占领了环境道德制高点，共和党基本上不再争取环保人士的选票。由此共和党人日渐质疑全球气候变化这一基本科学事实，特朗普政府坚定退出《巴黎协定》得到了多数共和党人的支持。在2017年美国宣布退出《巴黎协定》之前，有22个共和党议员敦促美国尽快退出协定就是例证。特朗普政府宣布退出《巴黎协定》，能够在一定程度上巩固其反精英主义立场，赢得就下层民众的普遍好感，对于稳固其执政基础有明显的好处。其次，美国环境外交带来的影响。总统在美国既是国家元首又是政府首脑，在环境政策制定方面有着重要的地位。由于环境政策调整会涉及能源、就业、贸易等多个领域，如果没有总统利用其行政权力加以推动，几乎是难以推行的。随着总统权力的不断扩张，特别是在环境政策方面逐渐摸索出利用行政命令来推进环境外交进程并改变美国国内环境政策走向。但是，总统权力的扩张是一把双刃剑，既能够为美国在全球环境治理中扮演领导角色，同时也为现任总统破坏前任成果提供了相应的渠道。在奥巴马执政时期，美国在环境外交体制方面目标明确，扮演着全球环境治理的领导者，同时也善于营造环境政治以及舆论空间。但是到了特朗普时期，完全颠覆了奥巴马政府的决策体系，并对气候变化这一科学事实极力否认。再次，美国外交目标变化的影响。过去几年来，大国之间的关系以及全球治理关系发生了深刻的变化，逆全球化现象比较明显，美国推行单边主义、贸易保护主义以及改变其环境政策与英国脱欧本质上是一样的，均是逆全球化现象的具体表现。特朗普政府坚持退出《巴黎协定》将逆全球化现象推向了一个新高度，试图用这种方式来宣示美国的全球领导力和影响力。

第二，经济因素。从这个方面看，特朗普环境政

策的转向在很大程度上会受到各个产业利益集团的影响，这些利益集团的博弈过程极为复杂，此消彼长的形势会左右政策的发展。当前特朗普政府经济政策的关键点就是要消解奥巴马时代的低碳规则，恢复传统能源产业的活力以及提升其在社会供应链中的作用。特朗普本人多次表示，重振传统能源产业能够在整体上降低美国制造业成本，而美国丰富的油气资源是提升美国国际竞争力的保障。同时，恢复传统能源政策还能够一定程度上提升美国就业率，兑现对选民的承诺。特朗普政府估算，美国在未来10年内通过出售油气资源至少可以获得360亿美元的联邦财政收入；通过加大油气资源开发还能够获得18亿美元的联邦财政收入。由此看，恢复传统能源产业不仅能够提升联邦政府收入，还能够提升美国传统产业竞争力，这是特朗普政府调整环境政策的一大动因。再次，能源结构调整的需要。美国的页岩气革命抑制了人们对于清洁能源的投资热潮，天然气作为石油、煤炭等资源的替代品，可以减少石油、天然气的使用，同时还可以与可再生能源保持竞争。美国页岩气井喷式的发展导致美国天然气价格持续走低，廉价的天然气成为人们的首要选择，更使得美国产业发展所需的能源成本以及原料成本远低于世界其他国家，由此能够大大提升了美国产业竞争力。受到这个方面的影响，美国化工产业的很多跨国企业在近些年内不断将海外工厂搬回本土。如此而言，页岩气的崛起重新调整了美国的能源结构，也坚定了特朗普政府调整环境政策的决心。

第三，社会因素。特朗普认为，按照奥巴马政府制定的减排政策会导致美国经济损失巨大，舆论的压力在一定程度上会影响到政府决策。实际上，美国中下层民众对于气候变化的支持态度始终不够积极，上层决策尽管可以按照自己的认知和利益需求来决定其环境政策，但决策必须要考虑民众的态度。在美国退出《巴黎协定》之后，尽管有部分精英阶层发起示威游行运动，甚至还有部分州政府领导人表示了强烈反对，但下层民众是持支持态度的，特别是工业州和农业州的民众，美国联邦政府决策人士认清了民意的变化。而传统产业部门出于自身利益考虑，也在不断游说美国政府，客观上推动了美国政府改变环境政策。具体而言，民意变化是客观存在的。特朗普本人将美国全球竞争力下降归结于气候治理，这种认知并非是特朗普个人独有的，在美国民众当中很有市场。美国耶鲁大学在2017年的一项气候项目调查中显示，美国有

33% 的人认为全球变暖主要是自然因素引起的, 只有 13% 的人认为气候变化是人类活动所引起的。

特朗普政府环境政策变化带来的影响

应对全球气候变化是当前全球治理最为重大的议题之一, 也是关切到人类命运的议题之一。这需要发达国家在这个过程中承担更大的责任, 发挥其更大的影响力来消除这些负面影响。美国作为全球最为发达的国家, 自然应承担这一义务。但特朗普政府坚定地退出《巴黎协定》, 必然会给全球环境治理蒙上阴影。

首先, 从美国国内环境治理角度看, 美国的环境政策及共识是建立在民众舆论基础之上的。但舆论基础是易变的, 基础并不牢固。因为民众的注意力是容易分散的, 一旦出现了比气候治理更为重大问题的时候, 美国政府面临的气候治理政治压力就会减弱。特朗普政府所谓坚持的民意恰恰不是美国人理性的反应, 而是美国民意中极端自私属性的体现。美国社会需要打破这种桎梏性的自私属性, 毕竟共和党中的大部分人不承认气候变化这一科学事实的, 美国民众舆论对全球环境治理所产生的影响也是消极的。根据最新的调查显示, 美国只有 30% 的州支持《巴黎协定》, 而以煤炭、石油、制造业、农业为主的州是坚决支持美国退出《巴黎协定》的。美国州与州之间的政治博弈会影响美国环境治理的进程, 在某种程度上也是推进美国气候治理变化的基本动力。

美国环保署 2019 年 5 月份发布了新的空气质量数据, 显示美国空气污染天数持续上升。平均而言, 在 2017 年和 2018 年, 美国城市空气污染指数近 140 次大于 200, 达到“非常不健康”和“危险”的级别。这一数字是 2013 年至 2016 年的两倍。空气质量通常受到复杂因素的影响, 包括自然和人为因素。近几十年来, 美国政府限制工厂、汽车和卡车中某些化学品和烟尘排放的法规大大改善了空气质量。但数据显示, 特朗普政府正在放松对燃煤发电厂和汽车的监管。虽然特朗普政府环境政策的影响还没有显现出来, 但是更宽松的限制和执法几乎肯定会扭转近几十年来治理空气污染所取得的成果。

其次, 从《巴黎协定》治理效力及后续影响角度看, 特朗普政府坚持退出《巴黎协定》是其免受国际和国内舆论压力的一种外交试探。但从当前美国政策走向看, 特朗普政府的态度是比较坚决的, 在 2018、2019 两年的财政预算当中, 不仅撤销了奥巴马政府承诺对绿色气候基金的资金支持, 还削减了国内环境部门、环境

研究机构的经费, 更是大幅度减少了美国对外环境援助资金。美国的退出, 使得联合国、中国、欧盟在内的很多国家和组织对此表示了强烈的担心和忧虑。

从 20 世纪 90 年代到今天, 以联合国多边谈判为核心的全球气候治理历时近 30 年, 形成了《联合国气候变化公约》《京都议定书》《巴黎协定》等法律文件为核心的治理体系。这些重要的法律文件不仅奠定了当前全球环境治理的基本框架, 也确立了各国的责任和义务, 为各国在气候治理中的合作打造了一个畅通的多边渠道。美国 2001 年退出《京都议定书》, 导致了该文件延期生效, 2017 年美国退出《巴黎协定》, 又增加了气候全球治理的不确定性。在这样的背景下, 国际社会对中国的期望在不断增加, 希望中国能够在全球气候治理中发挥更大的作用, 当然这也会增加中国的国际压力。

中国作为全球第二大经济体和第一大排放国, 必须要回应国际社会的关切, 但同时也需要保证中国国家战略的实现, 避免在这两个方面发生矛盾冲突。首先, 中国应该积极与美国加强沟通, 继续维持中美两国气候合作框架。为了维护中美过去 20 年来的气候谈判成果, 中国应该尽量维持现有的中美环境技术合作框架体系, 支持地方政府积极参与中美两国政府确立的智慧城市、海面城市建设。其次, 中国应该积极参与到全球气候治理的制度体系建设, 提升中国的话语权。在美国退出的情况下, 中国在全球环境治理中应该承担更多的责任, 要抓住这一战略时机, 利用好 G20 平台、中欧对话等机会, 积极推进气候治理多边合作进程, 不断总结中国过去在低碳城市、新能源、能源扶贫、智慧电网等领域的建设经验, 推进全球环境治理新规则、新标准的形成。再次, 在全球气候融资方面, 中国应该利用自身的影响力积极参与。中国是当前全球最大的绿色债券发行国, 要大力推进私营部门参与气候融资的力度, 鼓励私营部门的参与。此外中国还应该不断加强与欧盟、金砖国家、非洲各国的气候合作, 在对外援助当中增加低碳、绿色要求, 提升中国在全球绿色基金、气候资金中的影响力, 推进气候治理资金的落实。最后, 中美两国要不断加大传统能源合作力度。在特朗普环境政策的影响下, 美国页岩气、石油、洁净煤等资源必然会得到大规模的开发, 中国企业应该加大与美国企业在这些领域的技术合作, 积极推进传统能源开发、生产和使用的技术创新, 不断推进中国能源结构转型。■