

拜登政府气候政策：动因、框架与缺陷^[1]

张 健 陈云轩 张亦诺

【内容提要】拜登政府自执政之初便将气候政策作为优先事项，试图全面扭转特朗普政府时期对待气候治理的消极立场。在总结政策背后内外部动因的基础上，本文将拜登政府的气候政策归纳为重整国内制度安排、重返全球气候治理和发展绿色科技产业三大脉络。本文进一步从国内党派斗争、经济格局动荡以及国家间利益冲突三个角度分析了拜登政府气候政策的结构性缺陷，并评估其进展现状与国内外障碍。随着2024年美国大选将至，拜登政府在挖掘气候领域政绩潜力的同时，也将面临更大的政治阻力。在当前地缘政治环境与国际经贸形势不确定性上升的背景下，中国应拓展气候治理领域国际合作空间，承担相应国际责任，同时坚持“共同但有区别的责任”，维护自身合法权益。

【关键词】气候变化 全球治理 美国政治 中美关系

【作者简介】张健，清华大学气候变化与可持续发展研究院执行副院长；陈云轩，清华大学社会科学学院博士研究生；张亦诺，山东大学政治学与公共管理学院本科生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2023) 04-00025-26

[1] 本文为国家社会科学基金重点研究项目“碳中和背景下引领气候变化国际合作的战略和路径研究”（项目编号：21AZD063）的阶段性成果。

气候变化议题是全球性问题，近年来逐步成为国际社会关注的焦点。2021年10月，格拉斯哥气候大会（COP26）顺利召开，全球气候治理进入《巴黎协定》（Paris Agreement）全面落实阶段。有效应对气候变化离不开建设性跨国合作，特别是主要大国的积极参与。这其中，作为全球第一大经济体、第二大碳排放国与唯一霸权国，美国在全球气候治理中的地位与作用至关重要。2017年6月，时任美国总统特朗普（Donald Trump）宣布美国退出《巴黎协定》，气候变化领域国际合作遭受重挫。2021年拜登入主白宫后立刻逆转了特朗普“开倒车”的诸多政策，高调宣布重返《巴黎协定》，试图恢复美国在气候变化领域的领导权。

然而，拜登政府“气候新政”的实际效果却有待检验，国际上不少利益相关方也持观望态度。一方面，自奥巴马以来美国三届政府在气候政策上举措反复、进退不定，不仅影响了全球气候变化合作的顺利开展，也削弱了美国在这一领域的国际形象。另一方面，执政两年多以来，拜登政府面临的国内外形势日趋复杂，执政基础遭到削弱，主要战略目标的推进举步维艰。

既有研究对拜登政府气候政策内外动因与措施框架进行了详实充分的分析，但随着俄乌冲突、美欧贸易争端等地缘政治、国际经贸事件的发生并给国际环境带来重大影响，拜登政府的气候政策也面临着更多的不确定性。因此，本文希望结合拜登政府气候政策的内外部动因与实施框架，深入分析其政策固有的结构性缺陷，并对各项举措的落实情况与面临的现实障碍进行全面评估。

一、拜登政府气候政策的动因

（一）美国政府气候政策的变迁

美国政府的气候政策具有明显的以两党执政地位轮换为分界线的周期性特点，民主党总体上更加认同并支持应对气候变化，共和党则相对持保

守和质疑态度。^[1] 进入 21 世纪以来，随着美国国内政治分歧与社会撕裂程度加深，政府之间的政策延续性遭到严重削弱，继任者全盘推翻前任政府主张的现象屡见不鲜。美国气候政策自然也经历了复杂而矛盾的变迁过程。

布什政府对气候变化议题的态度较为消极，其基本立场是支持清洁能源，但反对接受约束性的减排目标。^[2] 2001 年，布什政府拒绝签署《京都议定书》并于第二年公布了替代方案——“全球气候变化计划”（GCCl）和“洁净天空计划”（Clear Skies Initiative）。这实际上凸显了布什政府对于国际义务的漠视与不信任。^[3] 奥巴马政府则更具雄心壮志，希望在气候变化领域建立领导地位，并引领国内经济社会结构转型。^[4] 在国内层面，大力发展清洁能源技术与产业^[5]；在国际合作层面，推动了《巴黎协定》的签署，并成立了一系列多边合作平台，如“主要经济体能源和气候论坛”（Major Economies Forum on Energy and Climate）和“气候与清洁空气联盟”（Climate and Clean Air Coalition）。特朗普政府在气候变化议题上大开“历史倒车”，几乎推翻了奥巴马政府所有的政策成果。特朗普重振传统化石能源产业，废除前任政府的气候行政令。^[6] 更重要的是，特朗普政府在国际场合表现出

[1] 于宏源、张潇然、李坤海：《多元与竞合：气候治理中的大国领导模式变革》，载《和平与发展》2023 年第 2 期，第 52—74 页。

[2] 赵行姝：《美国气候政策转向的政治经济学解释》，载《当代亚太》2008 年第 6 期，第 39—54 页。

[3] 朱庆华、王旭东：《布什政府温室气体减排政策评析》，载《中国人口·资源与环境》2003 年第 3 期，第 43—46 页。

[4] Guri Bang, Miranda Schreurs, “A Green New Deal: Framing US climate leadership,” *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, November 1, 2010.

[5] 例如：《清洁安全能源法案》（Clean Energy Security Act）、《气候行动计划》（Climate Action Act）和《清洁电力计划》（Clean Power Plan）。

[6] 特朗普在宣誓就职美国总统当日签署了《美国优先能源计划》（An American First Energy Plan），致力于废除奥巴马政府的《气候行动计划》。2017 年 3 月 28 日，特朗普签署了《能源独立和经济增长》（Promoting Energy Independence and Economic Growth）的总统行政令，旨在废除《清洁电力计划》。2017 年 10 月 11 日，美国联邦环保署正式废除了奥巴马政府的《清洁能源计划》（Clean Energy Programme），重挫了奥巴马政府的气候政策遗产。2018 年 3 月 16 日，美国联邦应急管理署在发布的战略计划中删除了“气候变化”的有关内容。与此同时，特朗普政府还审查并解除了奥巴马政府对核能开发的部分限制措施，高调公布了促进核能发展的新计划。

明显的单边主义倾向，其标志性举动便是退出《巴黎协定》，极大损害全球气候治理的信心。

2020年11月，民主党人乔·拜登（Joe Biden）击败特朗普当选美国第46任总统。国内学者研究指出，拜登政府初期气候政策的首要特征是“回归传统”，包括重返《巴黎协定》，重启奥巴马时期的环境立法等。^[1]而在国际竞合层面，相关研究普遍认为，美国将致力于重塑其在全球气候治理中的领导地位，而如何管控在气候领域的竞争成为中美关系的重要议题。^[2]

（二）拜登政府气候政策的内外动因

党派对立的政治传统与经济技术发展诉求是拜登政府推行气候政策的两大国内动因。从民主、共和两党的意识形态分野来看，拜登所属的民主党有着积极应对气候变化的政治渊源。上世纪70年代中东石油危机之后，“确保能源安全”的呼声在美国内开始泛起。其中，民主党对“能源独立”与“环境保护”给予同等重视，这奠定了民主党关注气候议题的初始立场。^[3]自上世纪80年代气候变化成为新兴国际治理议题以来，克林顿、奥巴马等民主党政府都采取了积极措施，拜登本人在担任副总统时也参与了《巴黎协定》签署的相关工作。这种政治惯性在拜登政府气候政策的用人方略与产业政策上均有体现。

民主党背后的利益集团也对应对气候变化有相应诉求。有学者将美国

[1] 赵斌、谢淑敏：《重返〈巴黎协定〉：美国拜登政府气候政治新变化》，载《和平与发展》2021年第3期，第37—58页，第136页；刘建国、戢时雨、崔成、朱跃中、蒋钦云：《拜登政府气候新政内容及其影响》，载《国际经济评论》2021年第6期，第161—176页，第8页；肖兰兰：《拜登气候新政初探》，载《现代国际关系》2021年第5期，第41—50页，第61页；于宏源、张潇然、汪万发：《拜登政府的全球气候变化领导政策与中国应对》，载《国际展望》2021年第2期，第27—44页，第153—154页。

[2] 王瑞彬：《中美气候竞合关系趋势及前景》，载《国际石油经济》2022年第1期，第45—50页；唐新华：《美国气候战略及中美气候合作》，载《现代国际关系》2022年第1期，第8—16页，第61页。

[3] 刘建国、戢时雨、崔成、朱跃中、蒋钦云：《拜登政府气候新政内容及其影响》，载《国际经济评论》2021年第6期，第161—176页。

利益集团分为三类：传统产业利益集团、新兴产业利益集团和公益性利益集团。^[1]其中，传统产业利益集团如化石燃料集团、传统制造业和传统农业部门等担心转变传统生产方式会影响其经济利益。他们大多位于美国的中西部和中南部，受到气候问题的影响较小。从历史上看，这些州通常是共和党的坚实票仓。与之相反，新兴产业利益集团大多属于低耗能部门，他们集聚于东西部沿海地区，受环境污染与海平面上升影响严重，是民主党的主要支持者和传统票源。他们倾向于相信气候变暖的危害，希望通过发展绿色科技和可持续产业来获取利益。“全球商业气候联盟”（We Mean Business Coalition）牵头美国国内 310 家企业与投资者，呼吁拜登政府将新的国家自主贡献（NDCs）确立为：到 2030 年，美国的温室气体排放量要比 2005 年至少减少 50%。^[2]受民主党的政治传统及背后的利益集团影响，拜登政府的气候政策需反映和维护新兴产业集团的利益，打压传统产业利益集团的扩张。

同时，拜登政府希望以应对气候变化为载体促进绿色经济转型与绿色科技发展，实现国内经济发展，巩固美国的技术霸权。2020 年新冠疫情和随之而来的金融、就业危机让美国经济受到重挫，这也成为特朗普连任希望破产的关键原因。在此情况下，如何重振美国经济，切实消除新冠疫情带来的一系列负面影响，成为拜登政府巩固民意支持率的重中之重。为此，拜登政府希望通过增加对基础设施和气候变化领域的投资^[3]，带动相关高新、绿色产业回流美国，创造就业岗位，改善民众收入水平，进而促进美国经济和社会的复苏。^[4]2021 年 4 月，美国务卿布林肯（Antony J. Blinken）在“美

[1] 刘卿：《论利益集团对美国气候政策制定的影响》，载《国际问题研究》2010 年第 3 期，第 58—64 页。

[2] “We Mean Business Coalition, Businesses & Investors Call for Ambitious U.S. NDC,” April 13, 2021, <https://www.wemeanbusinesscoalition.org/ambitious-u-s-2030-ndc>.

[3] The White House, “The Biden-Harris Administration Immediate Priorities,” January 10, 2021, <https://www.whitehouse.gov/priorities>.

[4] 高波、张晓通：《新冠肺炎疫情下拜登政府调整经济政策范式研究》，载《美国研究》2022 年第 4 期，第 95—110 页，第 7 页。

国的全球气候领导力”演讲中表示，美国在清洁能源领域落后于中国，需要加大投入促进创新，维持全球竞争力。^[1]

在国际层面，气候变化形势日益严峻，相应国际合作加速落地。这成为拜登政府推行积极气候政策的重要外部动因。2015年《巴黎协定》的签署代表着全球气候治理从共识走向实际行动，世界主要经济体纷纷提出国家自主贡献目标。^[2]同时，气候变化给人类社会带来的威胁也愈发清晰，2023年3月联合国政府间气候变化委员会（IPCC）第六次评估报告再次警告气候变化威胁的严重性与广泛性，呼吁世界各国加速推进适应和减缓气候变化的行动。^[3]在这一背景下，作为世界最大经济体的美国如果仍然消极对待国际责任，相应的反差将继续损害美国的国家形象与外部利益。

此外，特朗普执政期间大搞单边主义，严重破坏了美国的国际形象与盟友关系。随着美国出于遏压中国需要重回“大国竞争”战略，重新展现国际领导力与大国地位、修复与全球盟友的关系成为当务之急。拜登执政前后，中美战略竞争态势愈发明显。^[4]2021年3月，拜登政府上任方满一月就在《临时国家安全战略指南》中直言中国是“美国的头号竞争对手”；拜登在首次外交政策演讲中更是强调中国是美国“最重要的竞争对手”。^[5]

[1] Antony J. Blinken, “Tackling the Crisis and Seizing the Opportunity: America’s Global Climate Leadership,” April 19, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-remarks-to-the-chesapeake-bay-foundation-tackling-the-crisis-and-seizing-the-opportunity-americas-global-climate-leadership/>.

[2] 世界资源研究所：“气候观察项目”（Climate Watch），November 3, 2021, <https://www.climatewatchdata.org/net-zero-tracker?showEUCountries=true/>。

[3] IPCC, “SYNTHESIS REPORT OF THE IPCC SIXTH ASSESSMENT REPORT (AR6) Summary for Policymakers,” March 22, 2023, https://www.chathamhouse.org/2023/03/what-ipcc-report-means-global-action?gclid=CjwKCAjwvdajBhBEEiwAeMh1U5mf2W5sWdriQ-8DKDIEdlqPivjOSXIXsy-kdHy-h80XHdj77xUfKR0CFAAQAvD_BwE.

[4] Myers, S. L. and Mozur, P., “Caught in Ideological Spiral’, U.S. and China Drift Toward Cold War,” July 14, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/07/14/world/asia/cold-war-china-us.html>.

[5] Joseph R. Biden, Jr. “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-bidenon-americas-place-in-the-world/>.

中国学者也指出，中美战略竞争主导下的世界正在形成。^[1]与此同时，此前特朗普政府单边主义行径引起了美国盟友国家的不满和担忧。在“美国优先”（America First）纲领的指引下，特朗普政府要求“公平贸易”而非“自由贸易”，宣布退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），并就“北美自由贸易协定”“美韩自贸协定”展开重新谈判。同时，特朗普政府还将美国提供给盟友的安全保障视为商品，要求美国的安全伙伴向美国付费。^[2]这些举措动摇了美国盟友圈的信任基础，导致美国同盟的凝聚力的下降。^[3]在这种情况下，气候议题被拜登政府视作巩固全球领导地位、对冲中国影响力的重要外交政策工具。^[4]

如上所言，美国的内外环境与政治传统在拜登政府制定气候政策的过程中具有指导性作用，其中，应对国内外环境变化以及随即而来的战略挑战是拜登政府气候政策的动机与目标，而政治传统则对其气候政策的偏好产生影响。因此，本文在此首先阐释拜登政府上任之初所面临的国内外形势，以及民主党在气候变化议题上的传统立场与民意基础。

二、拜登政府气候政策的实施框架

在上述内外动因的影响下，拜登政府的气候政策框架由三大支柱组成：重整国内制度安排、重返全球气候治理和发展绿色科技产业。

（一）重整国内制度安排

拜登政府通过专门机构设置和职务安排，恢复重整气候治理的国内治

[1] 阎学通、徐舟：《数字时代初期的中美竞争》，载《国际政治科学》2021年第1期，第24—55页。

[2] 赵明昊：《“美国优先”与特朗普政府的亚太政策取向》，载《外交评论》2017年第4期，106—134页。

[3] 阎学通：《美国与盟友的关系非冷战化》，载《国际政治科学》2021年第4期，第4—6页。

[4] 李坤泽、戚凯：《拜登政府“绿色新政”与民主党绿色转型》，载《国际论坛》2021年第3期，第119—135页，第159—160页。

理框架。拜登上台之初便签署两项行政命令，宣布美国将重新加入《巴黎协定》，并将气候变化视作外交政策与国家基本要素。^[1]在机构设置与职务安排上，拜登政府也对气候议题做出专门部署：新设总统气候特使（Special Presidential Envoy for Climate）与国家气候顾问（National Climate Advisor），分别由奥巴马政府时期的国务卿克里（John Kerry）和环境保护局局长麦卡锡（Gina McCarthy）担任。同时，由支持“绿色新政”（Green New Deal）的民主党人德布·哈兰（Deb Haaland）出任内政部长。此外，拜登还增设气候政策办公室与国家气候工作组（National Climate Task Force），以高级别官员领衔推进气候政策。在科研领域，拜登成立高级气候研究计划署（ARPA-C），并提供1亿美元先期研究资金，重新恢复联邦政府对相关学术界的支持。^[2]2022年4月，拜登政府在制订2023财年预算过程中，首次以量化方式将气候变化风险纳入决策之中。^[3]

（二）重返全球气候治理

拜登政府重返国际制度安排，协调全球盟友的气候政策立场，巩固气候治理领域的国际主导地位。拜登政府迫切期望在气候变化领域重建基于规则的国际秩序与盟友网络，掌握细分议题话语权，尤其要扭转特朗普时期单边主义行径带来的负面影响。在就职演讲中，拜登直言要修复美国的联盟关系，并重塑美国“强大且值得信任的国际形象”。^[4]在气候变化领域，

[1] The White House, “Executive Order on Climate—Related Financial Risk,” May 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/05/20/executive-order-on-climate-related-financial-risk/>.

[2] The White House, “Biden—Harris Administration Launches American Innovation Effort to Create Jobs and Tackle the Climate Crisis,” February 11, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/11/biden-harris-administration-launches-american-innovation-effort-to-create-jobs-and-tackle-the-climate-crisis/>.

[3] The White House, “Quantifying Risks to the Federal Budget from Climate Change,” April 04, 2022, <https://www.whitehouse.gov/omb/briefing-room/2022/04/04/quantifying-risks-to-the-federal-budget-from-climate-change/>.

[4] The White House, “Inaugural Address by President Joseph R. Biden Jr.,” January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.

除了重返《巴黎协定》之外，2021年4月，拜登发起“领导人气候峰会”（Leaders Summit on Climate），由美副总统哈里斯主持会议，包括中、俄在内的40个国家和国际组织领导人通过视频方式参加。美方在会上宣布将确定新的国家自主贡献目标（NDC）。这一新标准承诺美国将在2030年时把温室气体排放水平在2005年基础上减少50—52%，并在2035年实现电力产业零排放。^[1]2022年11月举行的第27届联合国气候变化大会（COP27）上，拜登又高调宣布了数项倡议，包括将对气候适应基金的认捐额提高到1亿美元，并向非洲、埃及提供更多气候援助。^[2]布林肯、克里等美高级官员也频繁出席各种多边与双边气候治理活动，意在展现美国重回气候治理领域的姿态和决心。

除了在国际舞台上展现存在感之外，拜登政府还致力于构建气候变化领域双边与多边合作机制，其中，具有代表性的包括跨大西洋绿色合作机制、印太气候合作机制以及“先行者联盟”等。

跨大西洋绿色合作机制包括美国与欧洲主要国家，以2020年底欧盟委员会发布的《全球变局下的新欧盟—美国议程》为基础。^[3]2021年6月，在欧盟—美国峰会上，美欧双方提出建立跨大西洋绿色技术联盟，促进绿色技术的研发与应用。^[4]同时，美欧贸易与技术委员会（TTC）也增设一个

[1] The White House, “FACT SHEET: President Biden’s Leaders Summit on Climate,” April 23, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>.

[2] The White House, “FACT SHEET: President Biden Announces New Initiatives at COP27 to Strengthen U.S. Leadership in Tackling Climate Change,” November 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/11/fact-sheet-president-biden-announces-new-initiatives-at-cop27-to-strengthen-u-s-leadership-in-tackling-climate-change/>.

[3] European Commission, “EU-US: A new transatlantic agenda for global change,” December 2, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2279.

[4] Sarah Jackson, “Jump starting the Transatlantic Green Technology Alliance,” February 11, 2020, <https://www.e3g.org/news/jumpstarting-the-transatlantic-green-technology-alliance/>.

气候与清洁能源技术工作组，支持相关商品、服务与技术的跨大西洋流通。

印太气候合作机制则以美国、印度、日本和澳大利亚四国为主要成员。2021年9月，拜登与印度总理莫迪（Narendra Modi）发表联合声明，宣布美国将通过“战略清洁能源伙伴关系”（SCEP）与“气候行动和资金动员对话”（CAFMD），推进美国-印度2030年气候与清洁能源议程。美国还将为印度国内的可再生能源建设提供支持。^[1]美国与日本也在“印太经济框架”（IPEF）下进一步推进气候变化合作，在拜登政府任期内建立了“清洁能源与能源安全倡议”“日本-美国-湄公河电力伙伴关系”（JUMPP）等合作机制。^[2]而在多边层面，2021年的美日印澳“四边机制”（QUAD）领导人峰会上，四国依托港口与产业优势，提出了“绿色航运网络”（Green-Shipping Network）、“清洁氢能源伙伴关系”（Clean Hydrogen Partnership）等气候合作计划，提升成员国应对气候变化的适应能力、韧性与准备程度。^[3]

“先行者联盟”（First Movers Coalition）由美国总统气候特使克里与世界经济论坛（WEF）在格拉斯哥大会上提出，其初衷是促进头部跨国企业承诺购买绿色技术与服务。^[4]这一联盟的成员均为跨国企业，目前已有波音、美联航、美国银行、洛克菲勒、贝恩公司等美国各行业头部企业宣布加入。

[1] The White House, “U.S.-India Joint Leaders’ Statement: A Partnership for Global Good,” September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/u-s-india-joint-leaders-statement-a-partnership-for-global-good/>.

[2] 唐新华：《“印太经济框架”中的“技术联盟”》，中美聚焦网，2022年5月30日，<http://cn.chinausfocus.com/peace-security/20220530/42601.html>；仇朝兵：《美国与印太国家能源合作：动因、特点及影响》，载《美国研究》2021年第6期，第54—83页，第6页。

[3] The White House, “Fact Sheet: Quad Leaders’ Summit,” September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit/>.

[4] US Department of State, “Launching the First Movers Coalition at the 2021 UN Climate Change Conference,” November 4, 2021. <https://www.state.gov/launching-the-first-movers-coalition-at-the-2021-un-climate-change-conference/>.

“先行者联盟”当前主要关注钢铁、水泥、铝业、化工、航运、航空、卡车与直接空气捕集（Direct Air Capture）。其中，前七个行业生产经营活动所产生的排放占到全球碳排放三分之一以上，并且其现有能源替代品在成本上不具备竞争力；直接空气捕集可以减少大气中的温室气体，但目前也需要进一步融资才能推进商业化。

综上所述，拜登政府将全球范围内的气候盟友网络视作重建美国领导力的关键步骤。这种网络以美国传统盟友关系与大量双边、多边合作机制为基础，既包括了拥有共同气候利益的主权国家，也纳入了在全球治理议题中发挥着独特作用的跨国企业。拜登政府的盘算是，这一以技术与利益为纽带的盟友网络一旦建成，不仅美国在全球气候治理中的地位将得到前所未有的提升，在该网络之外被美国视作战略对手的国家则可能难以在国际社会推进气候治理主张，并承受巨大的外部压力。

虽然目前这一气候盟友网络远未成形，但拜登政府已经开始借助现有国际合作基础，争夺在气候治理次级领域的议程设置与标准制订权。在减少温室气体排放领域，甲烷成为拜登政府的关注重点。2021年格拉斯哥大会前夕，美国与欧盟合作发起《全球甲烷减排承诺》^[1]，并开发了针对矿业开采、农牧业、天然气等高甲烷排放行业的实时监测工具。这一倡议提出，到2030年将人为因素造成的甲烷排放在2020年基础上减少30%，不仅得到了发达国家的积极响应，印尼、墨西哥等发展中国家也表达了支持。在格拉斯哥大会上，超过100个国家签署了这一倡议。在《全球甲烷减排承诺》框架内，美欧可以对各主要经济体的甲烷排放量进行测算与限制，进而获取减排议题中的话语权。

同时，拜登政府还联合其他发达国家，试图修改温控目标与碳中和进程标准。在《巴黎协定》中，各缔约方同意将全球平均温度升幅控制在2℃

[1] International Energy Agency, “The Global Methane Pledge,” February 23, 2022, <https://www.iea.org/reports/global-methane-tracker-2022/the-global-methane-pledge>.

以内，并继续争取把温度升幅限定在 1.5℃，这一目标目前已经得到了国际社会的一致认可。然而，在 2021 年的第 76 届联合国大会和“主要经济体能源与气候论坛”（MEF）上，拜登政府都提出要将全球温控目标明确限制在 1.5℃。这一行为扰乱了全球气候治理共识与国际公约的信用基础，反映出美国希望用本国的气候政策目标取代当前联合国框架下的共识。此外，拜登政府还联合欧洲提出“2050 碳中和议程”，试图缩短发展中国家实现碳中和的时间表，减少发达国家相关气候承诺的历史责任与融资成本。

金融是科技发展与产业革命的孵化器，因而跨国绿色金融机制也成为拜登政府的“气候新政”关注的另一次级领域。在 2021 年 4 月的“领导人气候峰会”上，拜登提出要建立“国际气候融资计划”（International Climate Finance Plan），到 2024 年将美国对发展中国家的气候融资提升到奥巴马政府后期的两倍，同时承诺停止对化石能源项目进行官方融资。^[1] 拜登政府还积极探索气候变化领域碳排放等交易市场的规则建设，试图将这些新兴领域纳入美国金融霸权体系之中。同时，克里与美财政部长耶伦（Janet Yellen）为推动联合国净零银行联盟（NZBA）的建立也发挥了重要作用。

拜登政府在争夺气候治理领域的议程设置权和标准制定权的同时，还将气候问题安全化，借气候变化议题打击战略竞争对手，推进地缘政治目标，全方位巩固美国在世界经济与政治体系中的霸权地位，其中对中国的经贸制裁与舆论攻势尤其猛烈。^[2] 一方面，拜登政府以“人权”为由遏制中国绿色产业发展。当前，中国在清洁能源的研发与应用上积累了一定的技术储

[1] The White House, “U.S. International Climate Finance Plan,” April, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/04/U.S.-International-Climate-Finance-Plan-4.22.21-Updated-Spacing.pdf>; US Department of State, 《概述：美国国际气候融资计划》（中文翻译），<https://www.state.gov/translations/chinese/%E6%A6%82%E8%BF%B0%EF%BC%9A%E7%BE%8E%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E9%99%85%E6%B0%94%E5%80%99%E8%9E%8D%E8%B5%84%E8%AE%A1%E5%88%92/>.

[2] 汤伟：《拜登政府对华气候政策的竞争逻辑》，载《现代国际关系》，2023年第2期，第22—40页。

备，特别是在风电、光伏、电动汽车等领域具备相当强的全球竞争力。为遏制中国的科技进步与产业转型，拜登政府重拾“人权”这一美国民主党在对外战略中偏好的政策工具。首先，美国政府开展一系列造势活动，抢占气候治理领域的道德高地。在国内，拜登政府提出“正义40倡议”(Justice 40 Initiative)，救助受气候危机影响的边缘群体，并在白宫与司法部成立相关办公室^[1]；在国际上，美国国际开发署积极在全球推动“气候公平”行动。在此基础上，美国开始以“人权”为借口攻击以光伏为代表的中国清洁能源产业，企图鼓动国际市场抵制中国产品与服务，削弱中国在这一领域的竞争力。2021年6月，拜登政府以“强迫劳动”与“维吾尔人权”等问题为借口，将中国数家光伏企业列入“实体清单”。^[2]2021年底，拜登正式签署《维吾尔强迫劳动预防法案》，禁止美国企业从进口部分或全部在新疆生产制造的产品，这其中就包括光伏产业的基础材料多晶硅。^[3]中国在全球光伏产业链中居于重要地位，对中国企业的制裁直接影响了上下游企业的正常经营。拜登政府这一行为虽打着“人权”与“道义”的旗帜，但其本质目标是打压中国光伏产业，遏制新疆乃至中国的经济发展与社会稳定，最终破坏了全球应对气候变化的共同努力。

另一方面，拜登政府对“一带一路”倡议等中国政府倡导的全球治理行动进行抵制，污称这些活动不符合气候变化标准，试图阻止中国在海外的正常经贸活动。早在竞选阶段，拜登就在《外交事务》杂志上撰文称，中国通过“一带一路”倡议投资化石能源项目，将排放转移到沿线国家，并扬言要予以阻止。^[4]这一思想在其上台后得到了进一步贯彻，美高级官员

[1] The White House, “Justice40 A Whole-of-Government Initiative,” July 25, 2022, <https://www.whitehouse.gov/environmentaljustice/justice40/>.

[2] 郑亮、夏晴：《美国制裁新疆光伏产业的自私与霸权底色》，中国人权网，2022年1月30日，https://www.humanrights.cn/html/2022/2_0130/62906.html。

[3] Antony J. Blinken, “Implementation of the Uyghur Forced Labor Prevention Act,” June 21, 2022, <https://www.state.gov/implementation-of-the-uyghur-forced-labor-prevention-act/>.

[4] Joseph R. Biden, Jr, “Why America Must Lead Again,” January 23, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

在各种国际场合反复攻击中国的海外援助实践,认为中国采取的是“先污染后治理”模式,不符合气候治理标准。^[1]美国外交学会(CFR)发布的《中国“一带一路”倡议对美国的影响》报告也宣称,中国输出的煤电技术会让沿线国家增加对化石能源的依赖,阻碍当地气候问题的解决。^[2]同时,拜登政府在G7集团会议上提出了“重建更好世界”(Build Back Better World)计划,主打所谓“更加透明、高标准”的国际援助方案,聚焦气候变化等领域,摆明立场与中国进行竞争。

(三) 发展绿色科技产业

拜登政府以气候政策为载体,推进国内经济发展与技术进步。具体来看,拜登政府希望通过气候政策提高美国绿色科技与相关产业的全球竞争力。应对气候变化的一大要点在于发展可持续产业,从而实现气候“适应”(Adaption)与“缓解”(Mitigation)目标。在这过程中,科技创新与绿色产业是国家兑现气候变化目标,领导全球治理合作的主要驱动因素。正如美国务卿布林肯在关于美国气候领导力的演讲中所提到的,美国在清洁能源革命中暂时落后,因而需要加大资源投入,提高美国清洁能源产业的全球竞争力。^[3]特朗普在任期内不仅对外退出全球气候治理机制,对内也削减对清洁能源科技的补贴,裁撤相应的行政与科研机构,阻碍了美国绿色科技与相关产业的发展。拜登上台后,迅速采取措施以扭转这一局面。2021年11月,拜登签署《基础设施投资和就业法案》(Infrastructure Investment and Jobs Act),具体举措包括:关注气候变化对道路与桥梁的影响,建立气候友好型铁路运输系统,推进机场与港口应用电气化与低碳技术,发展电动

[1] Angela Tritto, “China’s Belt and Road Initiative: from perceptions to realities in Indonesia’s coal power sector,” *Energy Strategy Reviews*, March 2021.

[2] Jennifer Hillman and David Sacks, “China’s Belt and Road: Implications for the United States,” Council on Foreign Relations, March 2021, <https://www.cfr.org/report/chinas-belt-and-road-implications-for-the-united-states/findings>.

[3] Antony J. Blinken, “Tackling the Crisis and Seizing the Opportunity: America’s Global Climate Leadership,” U.S. Department of State, April 19, 2021.

汽车与充电网络等。此外，该法案还专门投资 1150 亿美元推进清洁能源转型与电力基础设施改造。^[1]同样在执政的第一年，拜登政府提出“重建美好未来”预算框架（Build Back Better Framework）的修订版本，计划向清洁能源产业投资 5550 亿美元，覆盖建筑、交通、电力、农业等多个产业，帮助美国在 2030 年实现减少十亿吨温室气体排放的目标，在 2005 年排放水平上减排 50—52%。^[2]由于该计划在美国国内遭到一定抵制，拜登政府调整了计划内容并更改了计划名称，而修订后的版本于 2022 年 8 月在美国国会通过。新版本计划对清洁能源产业的投入降低至 3690 亿美元，但仍然覆盖了清洁用电、减少碳排放、可再生能源应用等领域。^[3]这一计划在客观上取得了一定成效，全美清洁电力协会（American Clean Power Association）统计称，2022 年 8 月—2023 年 8 月，全美私人部门建立了近 80 个大型清洁能源设施，总投资额达 2710 亿美元，是过去 7 年的总和。^[4]

2022 年 2 月的《美国创新与竞争法案》则尤为清晰地体现了拜登气候政策的竞争性特征。在气候领域，此法案支持美国能源部科学办公室、国家科学基金等机构加强基础能源研究，鼓励清洁能源技术孵化与商业应用，提高美国在相关领域的全球竞争力。同时，法案还希望着力提高大型电力变压器与太阳能设施适应气候变化的韧性，并计划未来 5 年每年拨款 6 亿美元，帮助美国企业减少对于中国产能的依赖。2022 年 8 月 16 日，拜登签

[1] 张么月，祝琳：《美国〈基础设施投资和就业法案〉概况、进展及影响》，载《社会科学前沿》2022 年第 5 期，第 1580—1586 页。

[2] The White House, “President Biden Announces the Build Back Better Framework,” October 28, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/28/president-biden-announces-the-build-back-better-framework/>.

[3] The White House, “FACT SHEET: The Inflation Reduction Act Supports Workers and Families,” August 19, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/19/fact-sheet-the-inflation-reduction-act-supports-workers-and-families/>.

[4] “NEW REPORT: Private Sector Investments in U.S. Clean Energy Sector Exceeded \$270 Billion in Last Year,” American Clean Power Association, August 7, 2023, <https://cleanpower.org/news/investing-in-america/>.

署了国会两院通过的《2022年通货膨胀削减法案》(Inflation Reduction Act of 2022),旨在通过引导美国未来十年内向能源安全和气候变化领域投资,发展在岸绿色工业生产和刺激绿色消费,支持和保护本土制造业,并扶持新能源汽车等新兴产业,总金额约为7370亿美元。这一法案被广泛视为美国史上规模最大的气候投资法案,其预期效果是,到2030年,使美国的温室气体排放量比2005年减少40%。^[1]根据该法案,约3690亿美元将用于气候变化和能源安全领域的投资,其中,包括100亿美元用于新能源汽车和可再生能源技术产业的投资税收减免,将使新能源汽车购买者最多可以减免7500美元的税金,并提供二手电动汽车贷款(不包括电动自行车),显然会对美新能源汽车产业发展起到重要的支持作用。^[2]

如上文所述,在内外动因的作用下,拜登政府的“气候新政”体现出产业建设和国际竞合的复合属性。应对气候变化只是拜登政府推行一系列政治、经济、外交战略的载体与抓手,拜登政府的实际目的是借助一个在美国内外具有治理基础的技术性议题凝聚共识,从而为占领绿色科技与产业发展制高点、重塑国际主导权、强化大国战略竞争优势等核心议程提供更加合理的依据。

三、拜登政府气候政策固有的结构性缺陷及影响

打击国内对立党派、巩固议题主导权、振兴绿色产业、遏制战略竞争对手是拜登政府气候政策的四个主要目的。表面上看,这四者兼顾了国内与国外两个视角、政治与经济两个层面的协调发展。然而,当前美国国内社会的政治极化趋势愈演愈烈,全球范围内各主要经济体的实力对比与利益诉求也正发生着重大变化。在此形势下,拜登政府的“气候新政”实则存在三项结构性缺陷,并面临重重困难。

[1] 辛嘉楠、韩炜、才婧婧、张笑寒、赵文博、邹骥:《美国通胀削减法案会有多大影响?》,《财经》杂志,2022年10月9日, <https://mp.weixin.qq.com/s/FQ—SESZhEZPU6—w7eM—Pag>。

[2] 余启彦:《削减通胀法案中的气候变化条款及其对华影响》,清华大学战略与安全研究中心,2022年9月7日, https://ciss.tsinghua.edu.cn/info/wzjx_mggc/5246。

（一）美国国内“党争”加剧带来巨大障碍

两党轮替本是美国政治的正常现象，民主、共和两党在气候治理上立场相对也并不新奇。皮尤研究中心（Pew Research Center）2022年7月的民调显示，49%的美国民众认为拜登的气候政策走在正确的方向上，而47%的民众持反对态度。若从党派分野来看，79%的民主党支持者肯定拜登政府的气候政策，而82%的共和党支持者反对。^[1]

但随着美国社会撕裂与政治极化加剧，共和党与民主党在立法、行政与司法系统中都开始进行激烈的争斗与攻讦，相互敌对行动的尺度超过传统政治游戏规则。2023年3月底，前总统特朗普被曼哈顿大陪审团起诉便是“党争”升级的新里程碑。在气候领域，利用行政优势强行压制共和党的反对意见是拜登政府快速推进新政策的重要原因。一方面，拜登政府在重建治理框架的过程中对前任共和党政府的布局推倒重来，重启大量在特朗普任期内被闲置的专家与官员；另一方面，通过一系列行政命令绕开立法系统中的两党分歧推进相关政策。考虑到特朗普政府在气候政策上的严重倒退，拜登政府“大刀阔斧”的行事作风有一定的合理性。如特朗普在任期内大肆削减对于气候领域科研活动的经费支持，裁撤相关研究机构，导致大量专业人才流失：将农业部经济研究局（ERS）和国家粮食和农业研究所（NIFA）从华盛顿特区迁至堪萨斯城，导致超过75%的员工离职；环境保护署（EPA）的环保专业人员数量则下降了24%，机构效力受到重创。^[2]为了在一个总统任期内

[1] Brian Kennedy, Alec Tyson and Cary Funk, “Americans Divided Over Direction of Biden’s Climate Change Policies,” Pew Research Center, July 14, 2022, <https://www.pewresearch.org/science/2022/07/14/americans-divided-over-direction-of-bidens-climate-change-policies/>.

[2] Ben Guarino, “USDA research agencies will move to Kansas City region despite opposition,” Washington Post, June 13, 2019. <https://www.washingtonpost.com/science/2019/06/13/usda-research-agencies-will-move-kansas-city-region-perdue-announces/>; Coral Davenport, Lisa Friedman and Christopher Flavelle, “Biden’s Climate Plans Are Stunted After Dejected Experts Fled Trump,” New York Times, September 20, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/08/01/climate/biden-scientists-shortage-climate.html>.

在气候治理上取得成效，拜登政府必须大刀阔斧地处理前任政府遗留下来的政治包袱。

但同时，这种“急功近利”的行事作风也必然会引起共和党的强力抵制与反扑。自拜登政府成立以来，无论是在联邦层面的行政、立法与司法三权分支部门还是地方层面的各州事务中，“气候新政”推行的每一小步都会遭到共和党与保守势力的阻击。^[1] 共和党也未放弃自身主张。2021年4月，共和党在众议院提出气候变化方案，其中包括30多个法案，主要议程涉及推广核电技术、保证重要矿产资源的供应安全等。^[2] 近两年来，共和党还猛烈抨击拜登政府的气候政策效率低下，超出权力边界，需要对美国国内的能源价格上涨与通货膨胀负责。^[3] 2022年中期选举中共和党重夺美国众议院控制权，意味着拜登政府在国内议程上会面临更多掣肘，难以在众议院推进重要的气候立法，而强行使用行政命令不仅会加剧两党之间的争斗，而且会激化联邦与各州政府之间的矛盾。

素来在美国国内政治中保持中立的司法系统也难逃党争影响。特朗普在任期内提名多位保守派大法官，破坏了美国最高法院原有的均势。2022年6月最高法院推翻了半个世纪前的“罗诉韦德案”（*Roe v. Wade*），裁定女性堕胎并非宪法赋予的权利，引起拜登政府的强烈反应，更导致美国社会进一步撕裂。^[4] 而在同月月底，拜登政府的气候政策也在最高法院遭受重创。拜登政府曾签署行政令，暂停联邦土地与水域的油气开采租赁项目，并授权环境保护署开展新一轮清洁电力计划。这一命令在美国国内引

[1] Daniel J Fiorino, “Climate change and right-wing populism in the United States,” *Environmental Politics*, Vol.31, No.5, 2022, pp. 801—819.

[2] Quill Robinson, “House Republicans deliver a commonsense climate plan,” *The Hill*, April 21, 2021, <https://thehill.com/opinion/energy-environment/549449-house-republicans-deliver-a-commonsense-climate-plan/>.

[3] “If Republicans win the White House in 2024, climate policy will likely change,” *NPR*, August 8, 2023, <https://www.npr.org/2023/08/08/1192634090/if-republicans-win-the-white-house-in-2024-climate-policy-will-likely-change>.

[4] Sarah Smith, “*Roe v. Wade*: Why this is a seismic day in America,” *BBC News*, June 24, 2022, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-61929438>.

起轩然大波。以西弗吉尼亚州和得克萨斯州为代表的 13 个州共同对联邦政府提起诉讼，认为这一命令赋予环境保护署过多权力，拜登政府此举违宪。2022 年 6 月 30 日，美国最高法院以 6:3 的投票结果对此案（West Virginia v. Environmental Protection Agency）做出决定，支持地方州自行规划电力产业相关事宜。^[1]作为多数派的 6 位保守派大法官引用“重大问题”原则，表示只有在“经济与政治特殊情况”下，环保署才能在得到国会授权后行驶权力。可以说，特朗普政府在最高法院人事安排上的布局最终限制了环保署通过《清洁空气法案》对电力部门制定统一的温室气体减排计划。

随着 2024 年新一轮总统大选临近，两党进入党内候选人初选阶段，拜登自然希望充分挖掘气候政策的政绩潜力，为自己多加一些分。2023 年 6 月 18 日，拜登在访问加州帕洛阿尔托市期间宣布从《气候和基础设施法案》资金中调拨 6 亿美元用于应对西部沿海地区的潜在气候风险。^[2]但共和党的抵制与反攻力度也会相应增强，党争必然会继续影响气候政策的正常推进。

（二）美国国内经济格局难以创造良好环境

从产业利益集团视角来看，拜登政府的气候政策包含一系列的限制化石能源产业发展措施，必然引发国内传统化石能源企业的反对。^[3]作为游说活动的主要出资者之一，美国传统化石能源利益集团在面对政策变动时从不会坐以待毙，而是积极调动资源，通过各种渠道和各类活动施压影响美核心决策圈，试图延缓甚至改变政府气候决策。例如，美国石油协会（American Petroleum Institute, API）在 140 多个国会选区和主要摇摆州投

[1] SUPREME COURT OF THE UNITED STATES “Syllabus WEST VIRGINIA ET AL. v. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY ET AL,” June 30, 2021, https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/20-1530_n758.pdf.

[2] “Biden will announce \$600 million in climate investments during California trip,” Reuters, June 19, 2023, <https://www.reuters.com/world/us/biden-will-announce-600-mln-climate-investments-during-california-trip-2023-06-18/>.

[3] Zack Colman, “Oil and gas critics escalate their gripes against Biden,” Politico, April 29, 2023, <https://www.politico.com/news/2023/04/29/greens-bashing-biden-climate-energy-00093929>.

放大量广告，认为拜登的气候政策会极大压缩传统能源产业的利润空间并影响就业。^[1] 针对拜登 2021 年 1 月刚就任美国总统几天后就要求暂停发放在美国联邦土地和水域的石油和天然气租赁许可的决定，许多接受美传统石化能源利益集团政治献金的国会议员公开表示谴责；美国西部能源联盟（Western Energy Alliance）在怀俄明州地方法院起诉拜登越权和违反相关法律^[2]；同年 8 月，包括美国石油协会在内的 12 个能源行业组织联合在路易斯安那州再次提起诉讼，反对该租赁禁令。据统计，发表声明谴责拜登政府暂停租赁令的 29 名国会议员，在其职业生涯中共计从石油和天然气利益集团中获得了 1340 万美元的政治献金；对拜登暂停租赁令提出诉讼的各州州长和总检察长的竞选活动中，则接受了来自石油和天然气利益集团约 450 万美元的赞助资金。仅石油行业游说支出就从 2020 年的 1.2 亿美元升至 2021 年的 1.4 亿美元。^[3]

“重建美好未来”方案（Build Back Better Plan）的出台过程更是化石能源利益集团施加影响力的一个典型案例。在参议院审议的最后时刻，由于共和党与民主党形成几乎势均力敌的对峙局面，来自西弗吉尼亚州的民主党参议员乔·曼钦（Joe Manchin）掌握了决定法案能否通过的关键一票。这位保守派民主党人不仅坐拥家族煤炭企业，还常年从传统能源行业获得巨额政治献金，自然对气候变化持不信任态度。为了争取曼钦的支持，《2022 通胀削减法案》被迫对化石能源项目做出让步，同意推动山谷管道天然气运输项目（Mountain Valley Pipeline）的开展，出租北极地区的联邦土地用以油气勘探，并允许企业在墨西哥湾进行离岸石油开采。^[4] 上述重大妥协

[1] 高瑞东、赵格格《金钱永不眠——美国政治游说机制如何运作？》，新浪财经，2022 年 06 月 20 日，<https://finance.sina.com.cn/stock/stockptd/2022-06-20/doc-imizmscu7740943.shtml>。

[2] 同上。

[3] 同上。

[4] “FACT SHEET: The Inflation Reduction Act Supports Workers and Families,” August 19, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/19/fact-sheet-the-inflation-reduction-act-supports-workers-and-families/>.

与拜登的竞选承诺背道而驰，令许多美国国内的气候变化支持者倍感失望。美国生物多样性中心政府事务主管哈特尔（Brett Hartl）表示，这种对化石能源项目的妥协是一种“气候自杀协约”（Climate Suicide Pact）。^[1]

2023年以来，拜登政府对化石能源产业的态度进一步软化。3月，拜登政府批准了康菲公司（Conoco Phillips）在阿拉斯加州的原油开采计划，允许该企业最多建设199口油井^[2]；5月的七国集团广岛峰会声明也明确呼吁加大天然气基础设施投资。^[3]这无疑都反映出拜登政府面对传统化石能源利益集团不得不做出重要让步。

从更深层的角度来看，拜登政府气候政策面临的利益集团阻力实际上根植于清洁能源方案与国家能源安全之间的对立关系。作为世界第一大经济体与能源消费大国，能源安全一直是美国的战略软肋，在以中东石油危机、乌克兰危机为代表的一系列地缘政治事件中，海外能源的供给与价格成为制约美国对外决策的关键因素之一。因此，美国历任政府一直将强化能源自主能力、确保国家能源安全放在治国方略的重要位置。近年来，随着页岩油气革命的推进与离岸石油开采的发展，美国逐渐提高能源自给水平，甚至摇身一变成为能源出口大国。这让美国扩大了在中东、北极、南美等地缘政治中的战略回旋空间，并能够通过拉低能源价格打击俄罗斯、伊朗等国民经济高度依赖能源出口的战略竞争对手。随着化石能源产量的提高与进出口角色的转换，美国与其他能源出口国的关系已从传统的供需关系转向潜在竞争关系。这必然会削弱美国对外部产油国的影响力。

[1] Tan Copsey, “Inflation Reduction Act is a turning point in US climate policy,” China Dialogue, August 16, 2022, <https://chinadialogue.net/en/climate/inflation-reduction-act-turning-point-us-climate-policy/>.

[2] Ben Lefebvre, “Biden administration approves controversial Alaskan oil project,” Politico, March 13, 2023, <https://www.politico.com/news/2023/03/13/biden-administration-approved-willow-alaska-oil-00086746>.

[3] Takeo Kumagai, 《七国集团领导人呼吁加强气候应对，通过天然气投资保障能源安全》，S&P Global, May 21, 2023, <https://www.spglobal.com/commodityinsights/zh/market-insights/latest-news/energy-transition/052123-g7-leaders-call-to-strengthen-climate-response-adopt-gas-investment-for-energy-security>.

拜登政府清洁能源方案的目标是用风光水等绿色能源取代煤炭、天然气、石油等高排放的传统化石能源。这一方案虽然对于气候变化有着重要意义，但却可能削弱美国的能源安全与稳定。绿色能源供给受环境与气候影响具有较高的波动性；一些新兴能源生产技术商业化水平较低，在价格上也不具备竞争力。更重要的是，如上文所言美国与欧佩克组织等全球主要原油出口国的关系也正在发生重大变革，拜登政府难以通过协调外部原油产量缓和国内能源供求矛盾。2022年7月，时逢俄乌冲突持续，全球能源价格居高不下，拜登曾亲赴沙特试图说服中东国家增加石油产量，以降低油价，帮助缓解美国国内通胀局面。但沙特等国并未让拜登政府如愿以偿。2022年8月的OPEC+例会仅仅同意9月产量增加10万桶/日，微小的涨幅对于全球能源市场来说可谓杯水车薪。来自中东的不合作态度迫使拜登政府只能放松对于国内化石能源产业的限制。

此外，当前美国整体经济金融环境也不利于绿色能源产业发展。自2020年新冠疫情爆发以来，美国经济一直处于波动之中。特别是美联储先于2020—2021年推行零利率与宽松政策，后又骤然开启史上最长加息周期。这种缺乏协调性的货币政策给美国国内的营商、投资环境带来重大考验，就业率、通胀等多项经济数据持续承压。2022年2月俄乌冲突爆发后，拜登政府领头对俄罗斯进行经济制裁，导致世界范围内能源供求失衡，全球能源价格飙升，加之新冠疫情持续影响生产能力复苏，美国国内通货膨胀率不断走高。为了稳住国内经济与民众满意度，拜登政府的气候政策不得不让位于确保能源安全与维持价格稳定。2022年3月，拜登政府下令从战略石油储备中调出1.8亿桶原油，同时还允许在2022年夏季出售混合15%乙醇的汽油。^[1]这一行为与拜登上任之初对化石能源的否定态度相去甚远，其气候政策的延续性受到强烈质疑。

[1] The White House, “FACT SHEET: Biden Administration Responds to Putin’s Price Hike by Awarding First Barrels from Historic Strategic Petroleum Reserve Release & Deploying Affordable Clean Energy,” April 21, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/21/fact-sheet-biden-administration-responds-to-putins-price-hike-by-awarding-first-barrels-from-historic-strategic-petroleum-reserve-release-deploying-affordable-clean-energy/>.

2023年以来，美国银行业与创投市场又陷入低迷，硅谷银行、第一共和银行等银行倒下更敲响了系统性金融风险的警钟。^[1]绿色产业作为一个技术尚不成熟、盈利前景不明朗的新兴产业集群，不仅需要政府给予引导，也高度依赖于风投企业的早期孵化与市场的认可。创投市场陷入萧条也意味着绿色产业的发展一定程度上失去了来自资本市场的助力。

（三）美国与其全球盟友的利益冲突意味着重建国际领导地位并非易事

在国际合作层面，拜登政府“气候新政”的一个潜在前提假设是美国与其盟友国在气候治理上不存在重大的利益诉求差异，因而美国能够借助长期的霸权优势重新统一共识，协调各方政策。这一假设和长期以来美国政府和学界中一种主流观点息息相关，即美国在过去的诸多重要气候条约谈判中发挥了领导作用。^[2]一些学者指出，美国是世界范围内最后一个拥有足够影响力与资源去协调全球气候治理的大国。^[3]

然而，随着全球气候治理进入权责分配阶段，各国的表态并不再是空头口号，而是实质性的国家利益增损。盟国与盟国之间、盟国与美国之间的利益不再完全一致。在诸多潜在矛盾与分歧中，美欧贸易摩擦是拜登政府当前的主要难题之一。2022年8月，拜登政府签署《通胀削减法案》。该法案规定，美国将在气候和清洁能源框架下投资约3700亿美元，其中多项补贴政策 and 税收优惠仅面向美国本土企业或在美运营的企业。^[4]这一极具保护主

[1]《美独角兽企业陷入结构性困境》，经济日报，2023年5月13日，<https://www.sss.tsinghua.edu.cn/info/1074/6734.htm>。

[2] Robyn Eckersley, “Rethinking leadership: understanding the roles of the US and China in the negotiation of the Paris Agreement,” *European Journal of International Relations*, Vol.26, No.4, 2020 pp. 1178—1202.

[3] Petra Holtrup, “The Lack of U.S. leadership in Climate Change Diplomacy,” In: May, B., Moore, M.H. (eds), *The Uncertain Superpower*, Berliner Schriften zur Internationalen Politik, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2003, pp. 185—207.

[4] “Explainer: Why the U.S. Inflation Reduction Act has rattled Europe,” Reuters, February 2, 2023, <https://www.reuters.com/markets/why-us-inflation-reduction-act-has-rattled-europe-2023-02-01/>.

义色彩的歧视性补贴条款引发了国际社会特别是作为盟友的欧洲国家的普遍不满。由于美国的巨额补贴，欧洲的绿色工业巨头开始考虑在美投资设厂。瑞典电池开发制造商 Northvolt 在大众和宝马公司的支持下开始寻求在美扩大生产，西班牙跨国电气公司伊比德罗拉（Iberdrola）、法国科技巨头赛峰集团（Safran）等欧洲企业同样正在提高对美国的投资比例。欧洲面临着绿色产业外迁和“去工业化”的风险。2022年12月，法国总统马克龙（Emmanuel Macron）在访美期间重申了对《通胀削减法案》的不满。^[1]德国总理朔尔茨（Olaf Scholz）公开批评美方政策为贸易保护主义，强调“保护主义阻碍竞争和创新，不利于减缓气候变化”。欧盟委员会执行副主席东布罗夫斯基斯（Valdis Dombrovskis）也指出，欧美需要同样的游戏规则，“我行我素既没有效率，也不可取”。^[2]欧洲理事会主席米歇尔（Charles Yves Jean Ghislaine Michel）表示，美国是一个能源出口国，可以从天然气和石油价格的飙升中获益，而欧盟不得不付出沉重代价，同时面临经济衰退的风险。米歇尔虽然表示不会用“背叛”一词来形容美国的《通胀削减法案》，但他更希望美国能采取不同的做法。^[3]欧洲议会国际贸易委员会主席朗格（Bernd Lange）甚至呼吁欧盟向世贸组织提起申诉。^[4]欧洲的愤怒无疑给拜登政府气候政策的推行施加了极大的政治压力。

可以看到，俄乌冲突的爆发给国际地缘政治格局带来了重大变化，北溪管道的爆炸则给全球能源基础设施建设敲响了警钟。在大国竞争与逆全

[1] 马伟：《〈美国通胀削减法案〉缘何激怒欧洲》，国际网，2023年1月28日，<http://comment.cfnisnet.com/2023/0128/1327261.html>。

[2] 崔洪建：《美国优先政策引发美欧经贸争端》，人民日报，2023年2月7日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2023-02/07/nw.D110000renmrb_20230207_1-03.htm。

[3] 宋文泽：《不满〈通胀削减法案〉欧洲官员接连发声》，潮新闻，2023年12月6日，<https://tianmunews.com/news.html?id=719170>。

[4] 房信宜：《欧洲议会贸易委员会负责人呼吁：欧盟应该向WTO“状告”美国补贴》，观察者网，2022年12月4日，https://www.guancha.cn/international/2022_12_04_669767.shtml。

球化风潮愈演愈烈的背景下，气候治理等“低级政治议题”的重要性下降，而作为“高级政治议题”的国家安全重要性显著提升，各国纷纷将提高经济韧性作为国家战略的优先目标。因此，在可再生能源开发利用这个与气候治理高度相关且盈利前景最光明的议题上，各主要经济体都展现出明显的保护主义倾向。特别是深受俄乌冲突与北溪管道爆炸影响的欧盟，更是将能源供应链安全上升到了战略安全层面。如上所述，若想获得全球盟友在气候治理上的支持，美国必须让渡一些实质性利益。这不仅与拜登政府振兴本土绿色产业的目的相矛盾，也会在国内政治极化加剧背景下成为共和党抨击拜登政府“出卖国家利益”的舆论利器。

结论

本文在总结拜登政府气候政策内外部动因与实施框架的基础上，剖析了其固有的结构性缺陷，并评估了其面临的现实阻碍及影响。拜登政府的气候政策主要围绕重整国内制度安排、重返全球气候治理和发展绿色科技产业等三个方面展开，强调本国利益优先，服务于美总体国家战略。由于存在国内政治极化、经济格局桎梏以及与盟友之间的利益冲突等三重结构性缺陷，拜登政府的气候政策在行政、立法、司法三大系统内以及国际上都遭遇重重阻力，在实际操作效果上也差强人意。事实上，即使是在拜登政府声势最盛的执政首年，美国电力部门的煤炭消耗量比特朗普政府末期还高出 25%，温室气体排放环比上升 6%。^[1] 2023 年 6 月皮尤中心发布的调查数据也显示，美国民众对拜登政府气候政策的认同率仅为 45%，而不认同率高达 50%。^[2]

[1] Alfredo Rivera, Kate Larsen, Hannah Pitt, and Shweta Movalia, “Preliminary US Greenhouse Gas Emissions Estimates for 2021,” January 10, 2022, <https://rhg.com/research/preliminary-us-emissions-2021/>.

[2] “MAJORITIES OF AMERICANS PRIORITIZE RENEWABLE ENERGY, BACK STEPS TO ADDRESS CLIMATE CHANGE,” June 28, 2023, <https://www.pewresearch.org/science/2023/06/28/2-how-americans-see-bidens-climate-policies/>.

但同时也需要看到，虽然拜登政府的气候政策遭遇种种障碍，其包含的对华竞争意味仍然十分明显，这充分反映了拜登政府内部自由主义鹰派官员群体的对抗性零和思维。拜登政府上台以来一直致力于联合盟友对中国进行打压、封锁与遏制，并倾向于将气候变化政策作为对华竞争战略的重要组成部分和对华打压的重要抓手之一。从美近年来对中国光伏产品、电动汽车等所采取的限制措施可以看出，尽管拜登政府多次宣称气候变化是美中两国可以合作的一个领域，但这也只是其一种战术性的缓和姿态，掩盖不了其企图谋取气候治理领域国际主导权及相关技术和产业优势、限制中国正当合理发展权益的战略目的。

为应对拜登政府的竞争性措施，中国首先应进一步扩大气候治理领域国际合作的深度与广度，加强与各层次战略合作伙伴的政策立场协调，寻求可持续共同发展空间，在气候治理领域持续营造有利的外部环境。其次，中国应在国际多边气候治理机制中承担相应责任，展现“大国担当”。作为第三世界国家与新兴经济体的一员，中国也应坚持“共同但有区别的责任”的治理原则，反对某些发达国家的单边主义行径，推动形成公平合理的国际气候治理秩序。同时，考虑到当前世界范围内部分经济体纷纷提出具有保护主义倾向的绿色产业发展政策，中国一方面应促进国内相关产业有序发展，一方面合理运用世贸组织等多边发展平台维护中国企业的海外利益。

【收稿日期：2023-04-28】

【修回日期：2023-08-11】

（责任编辑：蒋娟）