

特朗普第二任期的能源政策重构 及其全球影响^[1]

于宏源 花葛春月 耿嘉晖

【内容提要】非线性变化是美国全球能源和气候治理政策的重要表征。特朗普第二任期大力推动美国能源政策重构，致力于将美国打造成为能源主导型国家，其能源政策旨在对内削减通胀、降低民众生活成本，同时满足人工智能数据中心迅速扩张的电力需求，并利用低廉的能源成本吸引制造业回归；对外继续秉持“美国优先”原则，重点强化化石能源产业的主导地位，并优先保障美国的经济利益与能源自主性。特朗普第二任期的能源政策同第一任期一样以“能源独立”和“美国优先”为核心理念，但更加突出减少监管、降低环保标准和税收、增加化石能源补贴以增加出口等特征。鉴于美国是世界上最大的能源生产国，对全球能源市场及治理体系具有重要影响，特朗普第二任期能源政策的重构或加剧全球能源市场的波动性和油气价格的不稳定性，放大国际贸易摩擦与供应链风险，严重阻碍全球气候治理进程。

【关键词】特朗普政府 美国优先 能源政策 能源霸权 气候治理

【作者简介】于宏源，同济大学政治与国际关系学院特聘教授；花葛春月，华中师范大学政治与国际关系学院硕士研究生；耿嘉晖，同济大学政治与国际关系学院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2025) 05-0071-27

[1] 作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

特朗普第二任期在能源政策上延续了其第一任期所奉行的“能源独立”和“美国优先”等核心理念，强调能源生产的领导者地位会让美国更加强大、安全和繁荣。其能源政策反转了拜登政府时期优先发展新能源和高度重视气候治理的做法，更加明确地展现了对化石燃料的补贴和放松监管趋势，进一步扩大对传统化石能源的利用，以重塑美国在全球能源版图中的领导地位，并快速削弱国际气候合作架构。美国能源政策的这一重构致使全球能源与气候治理步入非线性发展的混乱时期，将对全球能源市场、气候行动共识以及地缘政治博弈产生深远影响。新一届特朗普政府将“能源主导”（Energy Dominance）^[1]视为地缘政治战略的重要组成部分，体现了其能源霸权护持的战略导向。^[2]本文旨在通过分析特朗普第二任期能源政策的范式转变，揭示其如何通过“对能源霸权的维护”和“与气候治理的脱离”这两种途径来重塑全球能源秩序，并为中国相关领域的理论研究和应对实践提供参考。

一、特朗普第二任期推动能源政策重构的动因

特朗普第二任期对美国能源政策进行重构，既非偶发之举，也并非单一维度的政策调整，而是基于经济—产业、地缘政治—国家安全、政党政治—意识形态三重逻辑的综合考量。其核心在于以“能源主导”框架统摄内政与外交议程，并将能源转化为护持美国霸权与全球影响力的战略工具。这种多维度的动因决定了能源政策在新一届特朗普政府执政

[1] “能源主导”不仅仅意味着能源自给，更强调能源在国际市场中的“控制力”与“主导权”，它比“能源独立”更具进攻性和全球战略意图。参见 Miller Center, “Speech at the Unleashing American Energy Event,” June 29, 2017, <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/june-29-2017-speech-unleashing-american-energy-event/>; The White House, “Unleashing American Energy,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/>。

[2] Steve Chan and Weixing Hu, “Sino - American Relations: Enduring a Turbulent Trump 2.0 Presidency,” *Asian Survey*, Vol.65, No.4-5, 2025, pp.525 - 554.

议程中的优先性和持续性。

（一）出于促进经济民生与产业复兴的现实逻辑

从经济角度看，特朗普第二任期的能源政策首先被赋予振兴产业和保护民生的使命。在近年美国高通胀与高利率并行的宏观经济环境中，稳定且可负担的能源供应被视为缓解物价压力、提升家庭可支配收入的关键变量。另外，人工智能（AI）战略推进下的数据中心、算法训练集群等产业对“大容量、高稳定、低中断”的基荷电力高度依赖，而 AI 产业正是美国争夺全球科技霸权的核心基础设施支撑，需依托电网升级、煤炭基荷电力保障及核电规模化应用等实现供需匹配。2024 年以来，美国电力需求快速增长，电价波动成为社会关注的焦点，从而迫使美国政府不得不在“电网可靠性、能源结构和合规成本”之间寻求再平衡。2025 年 4 月，白宫发布的《加强美国电网可靠性与安全性》行政令明确指出，为满足不断攀升的用电需求并确保电网安全，美国必须“利用一切可用的发电资源”。这反映出新一届特朗普政府直接将能源议题与经济稳定、社会承受力及科技霸权争夺深度挂钩。^[1] 这种政策逻辑反映出，能源不仅是供给问题，更直接关系到产业链竞争力、居民生活成本与科技领域的全球话语权。

美国能源与产业政策形成紧密互动，体现出能源在经济复兴战略中的中心位置。特朗普第二任期将能源政策定位在从“独立”走向更高层面的“主导”。他在 2025 年 1 月 20 日就职首日便宣布美国进入“国家能源紧急状态”，并颁布《释放美国能源潜力》行政令，以扩大国内油气和其他能源资源的勘探、生产与运输。^[2] 这种能源政策的升级不仅旨在保障美国国内市场稳定、

[1] 参见 The White House, “Strengthening the Reliability and Security of the United States Electric Grid,” April 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/strengthening-the-reliability-and-security-of-the-united-states-electric-grid/>; The White House, “Unleashing American Energy,” January 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/>。

[2] 参见 The White House, “Declaring a National Energy Emergency,” January 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/declaring-a-national-energy-emergency/>; The White House, “Unleashing American Energy,” January 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/> 等。

支撑 AI 等科技产业发展，更是意在通过出口创造新的经济增长点，使能源成为制造业回流、投资扩张与科技霸权护持的支柱。换言之，能源被赋予了工业政策与科技战略的功能，其价值已超越单纯的资源层面而成为支撑再工业化与科技领先的重要条件。在“许可提速—项目带动”的政策组合下^[1]，美国能源供给侧的扩张不再只是市场自发结果，而是成为其重塑经济基础、巩固科技优势的国家战略工具。

（二）受到地缘政治利益与国家安全战略的驱动

特朗普第二任期能源政策的战略考量并非局限于国内经济，其国际功能更为突出。美国在 2023 年实现了历史最高原油产量，并稳居世界第一大油气生产国地位。^[2]这一供给优势不仅提升了美国在国际能源市场的定价权，也为特朗普第二任期在外交战略中开展“能源外交”提供了条件。美国借此大力推动液化天然气（LNG）出口，并与欧洲和亚太盟国达成多项长期供货安排，这在削弱欧洲对俄罗斯天然气依赖的同时，也显著增加了美国在亚太地区的战略筹码。^[3]这体现出美国在保障盟友能源安全的名义下，将能源输出与防务、产业合作挂钩，使能源贸易成为重塑同盟体系和强化战略依附的重要工具。能源因此不再只是经济产品，而是成为美国塑造国际秩序、重构联盟体系的重要工具。

在此背景下，能源议题被进一步泛安全化。特朗普将能源置于国家安全框架之中，强调可靠、可负担且冗余度充足的电力供应是战略自主的保障。特朗普多次以“紧急状态”为依据，推动部分监管程序的豁免及政策资源的集中，从而在能源开发和关键矿产供应上展现出“非常态政策执行”的

[1] U.S. Department of Energy, “Listing of DOE Authorizations/Orders/Notices Issued in 2025,” May – June 2025, <https://www.energy.gov/fecm/articles/listing-doe-authorizationsordersnotices-issued-2025>.

[2] U.S. Energy Information Administration (EIA), “United States produces more crude oil than any country, ever,” March 2024, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=61545>.

[3] 2025 年以来，美国能源部连续批准多个大型 LNG 出口项目，联邦能源管理委员会也同步更新 LNG 码头项目的建设与审批状态。

特征。^[1]这种做法不仅改变了美国能源治理的方式，也突显了能源在美国国家安全战略中的基础地位。

同时，特朗普第二任期主动利用大国在能源与新能源供应链上的竞争格局，推动能源政策的战略化重构，使其带有更强的地缘战略色彩。国际能源署（IEA）2022年的一份报告显示，中国在光伏制造和关键矿产加工环节占据主导地位，约占全球精炼锂、钴、稀土等产能的六成以上。^[2]因此，为了在战略博弈中获取优势地位，拜登政府时期就已尝试通过《通胀削减法案》（IRA）和“清洁能源伙伴计划”等机制强化供应链安全，新一届特朗普政府则采取了更具进攻性的策略：一方面，通过重新启用《国防生产法》，扩大对关键矿产开采与加工的财政支持^[3]；另一方面，以国家安全为名强化关税壁垒和外资审查机制，限制中国企业在电池、稀土及高端能源装备领域的投资与出口，以减少对中国的依赖并限制中国的发展。这种战略安排凸显能源领域已成为大国竞争的新前沿，其关注重点不仅在于能源本身，更在于对供应链的控制权与制度主导权。由此，美国能源政策与国家安全之间的联系被进一步强化，能源成为美国全球战略竞争的重要杠杆。

（三）深受政党政治与意识形态的影响

美国能源政策的重构深深植根于共和党的政策逻辑与意识形态。民主党将能源转型与气候行动视为经济再分配与社会公平的政策工具，强调通过政府投资与产业补贴推动新能源革命，其核心理念是“绿色增长”与“公正转型”，推动美国回归“发展型国家”模式，消减共和党与化石能源关系较密的基本盘，并最终以“美国标准”的嵌入来维持其对全球制度的控制力。

[1] The White House, “Declaring a National Energy Emergency,” January 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/declaring-a-national-energy-emergency/>.

[2] The International Energy Agency, *Solar PV Global Supply Chains*, July 2022, <https://www.iea.org/reports/solar-pv-global-supply-chains>.

[3] The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Takes Immediate Action to Increase American Mineral Production,” March 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/03/fact-sheet-president-donald-j-trump-takes-immediate-action-to-increase-american-mineral-production/>.

共和党则在保守主义意识形态支配下强调“去监管、强市场”，倾向于通过税收减免与产业放松管制来刺激传统能源部门，而对气候变化议题则持怀疑甚至否定态度。特朗普在第一任期通过行政令撤销《清洁电力计划》、削减环保署预算、退出《巴黎协定》，确立“能源主导”的国家战略基调，从而使这种意识形态初步制度化。在第二任期，特朗普更是将这一意识形态进一步付诸政策实践，强调削减监管负担、恢复传统能源投资的可预期性，并将化石能源重新定义为“可靠性与安全性的基石”。^[1]这一政策取向进一步固化了共和党与民主党在能源发展路径与环境规制理念上的结构性对立。

这一取向背后，还有智库与党内政策蓝图的推动。美国保守派智库传统基金会在其主导制定的《2025 计划》（Project 2025）中明确提出，要削弱新能源补贴、缩减环境监管并重启国内化石能源优势。^[2]这一纲领与特朗普第二任期的能源政策实践高度契合，说明这一能源政策不仅是特朗普个人的选择，更是美国共和党内部的政策设计。

更重要的是，美国能源政策也承载着选举政治的考量。美国传统能源产业州与制造业走廊的就业与税收高度依赖能源产业。特朗普第二任期通过能源政策重构，向煤炭、油气等传统能源行业的从业者释放“重振美国制造”的信号，使能源政策成为政治动员的有效工具，以稳固其核心票仓，为共和党中期选举“保驾护航”。

二、特朗普第二任期能源政策取向及实施路径

特朗普再度执政后在制度层面集中运用行政命令与总统备忘录推动能源战略转向（见表 1），在延续其第一任期能源政策核心理念基础上，根

[1] The White House, “Establishing the National Energy Dominance Council,” February 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/establishing-the-national-energy-dominance-council/>.

[2] The Heritage Foundation, *Mandate for Leadership 2025: The Conservative Promise (Project 2025)*, July 2022, https://static.heritage.org/project2025/2025_MandateForLeadership_FULL.pdf.

据执政环境的变化推出了一系列新政策。这一能源政策重构以“紧急状态、能源主导与去监管”为核心路径，在国内追求价格与可靠性的再平衡，在国际上谋求以出口塑造市场结构与同盟关系，表现出寻求脱离全球气候治理机制约束、极力护持自身在全球能源领域霸权地位的鲜明特征。

表 1 特朗普第二任期发布的相关行政令和备忘录
(2025 年 1-10 月)

发布时间	名称	类别
1 月 20 日	《释放美国能源潜力》(Unleashing American Energy)	行政令
	《宣布国家能源紧急状态》(Declaring a National Energy Emergency)	
	《释放阿拉斯加的资源潜力》(Unleashing Alaska’s Extraordinary Resource Potential)	
	《在国际环境协议中践行“美国优先”原则》(Putting America First in International Environmental Agreements)	
2 月 14 日	《成立国家能源主导委员会》(Establishing the National Energy Dominance Council)	
2 月 25 日	《应对铜进口对国家安全构成的威胁》(Addressing the Threat to National Security from Imports of Copper)	
3 月 20 日	《立即措施以提升美国矿产生产》(Immediate Measures to Increase American Mineral Production)	
4 月 2 日	《以对等关税规制进口纠正导致巨额逆差的贸易》(Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits)	
4 月 8 日	《保护美国能源免受州政府越权干预》(Protecting American Energy From State Overreach)	
	《加强美国电网可靠性与安全性》(Strengthening the Reliability and Security of the United States Electric Grid)	
	《重振清洁煤工业并修订第 14241 号行政令》(Reinvigorating America’s Beautiful Clean Coal Industry and Amending Executive Order 14241)	
4 月 9 日	《零基础监管预算释放美国能源》(Zero-Based Regulatory Budgeting to Unleash American Energy)	
4 月 15 日	《通过第 232 条款行动确保加工关键矿物及衍生产品的国家安全与经济韧性》(Ensuring National Security and Economic Resilience Through Section 232 Actions on Processed Critical Minerals and Derivative Products)	
4 月 24 日	《释放美国的近海关键矿产与资源》(Unleashing America’s Offshore Critical Minerals and Resources)	
5 月 23 日	《命令改革核管会 (NRC) 》(Ordering the Reform of the Nuclear Regulatory Commission)	
	《重振核能产业基地》(Reinvigorating the Nuclear Industrial Base)	
	《部署先进核反应堆技术以保障国家安全》(Deploying Advanced Nuclear Reactor Technologies for National Security)	
7 月 7 日	《行政令第 14315 号——终止对不可靠、受外国控制能源来源的扭曲性补贴》(Executive Order 14315 — Ending Market Distorting Subsidies for Unreliable, Foreign-Controlled Energy Sources)	
7 月 30 日	《调整铜进口》(Adjusting Imports of Copper into the United States)	总统公告
1 月 20 日	《外大陆架风电租赁暂停令》(Temporary Withdrawal of All Areas on the Outer Continental Shelf from Offshore Wind Leasing and Review of the Federal Government’s Leasing and Permitting Practices for Wind Projects)	备忘录
	《为美国家庭提供紧急价格减免并应对生活成本危机》(Delivering Emergency Price Relief for American Families and Defeating the Cost-of-Living Crisis)	
	《美国优先贸易政策》(America First Trade Policy)	
2 月 21 日	《保护美国企业与创新者免遭海外敲诈及不公平款处罚》(Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties)	

资料来源：作者根据相关公开资料整理。

（一）延续特朗普第一任期能源政策核心理念

特朗普第二任期能源政策是对其第一任期“美国优先能源计划”所确立基本框架的继续深化和制度化，包括延续其第一任期能源政策的首要目标：维护国家能源独立与经济竞争力，确保国内能源供应安全、降低能源价格、减少对外依赖，并在全球能源体系中保持主导地位。^[1]

首先，化石能源优先与能源独立仍是政策重心。特朗普无论是在第一还是第二任期，均坚持优先通过扩大石油、天然气和煤炭的生产与出口来增强美国在全球能源市场的议价权和战略安全。第一任期内，特朗普撤销奥巴马政府时期的《清洁电力计划》，削弱环境保护局（EPA）对电力行业的温室气体排放监管，以降低传统能源企业的合规成本。^[2]第二任期，特朗普延续这一思路，通过签署《宣布国家能源紧急状态》行政令，放松油气土地租赁限制，加速对北极、深海及联邦土地的油气开发，并恢复对传统能源产业的财政补贴与管道基础设施建设。^[3]与此同时，两届特朗普政府都在政策话语中强调“能源独立”目标，将其视为削弱外部能源供应依赖、保障国内能源自给能力与价格稳定的关键战略。特朗普第一任期将“能源独立”确立为国家目标^[4]，第二任期则以“推动许可提速、恢复美国作为全球领先能源生产国地位”为政策目标，在制度层面强化“能源独立”的操作化路径。^[5]这种以国内能源扩张换取国际能源主导地位的战略路径在两届

[1] “Trump Outlines America First Energy Plan,” *The Hill*, May 26, 2016, <https://thehill.com/policy/energy-environment/281430-trump-outlines-america-first-energy-plan/>.

[2] The White House, “Presidential Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth,” March 28, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-promoting-energy-independence-economic-growth/>.

[3] The White House, “Declaring a National Energy Emergency,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/declaring-a-national-energy-emergency/>.

[4] The White House, “President Trump’s Energy Independence Policy,” June 29, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-trumps-energy-independence-policy/>.

[5] The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Ends Market-Distorting Subsidies for Unreliable, Foreign-Controlled Energy Sources,” July 7, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/07/fact-sheet-president-donald-j-trump-ends-market-distorting-subsidies-for-unreliable-foreign-controlled-energy-sources/>.

特朗普政府间具有高度连续性。

其次，“美国优先”与单边主义依然主导能源外交。两届特朗普政府均对多边气候治理机制持排斥态度，将国际气候协议视为对美国能源产业的潜在束缚。特朗普两次宣布美国退出《巴黎协定》即为代表性动作，其还通过行政命令削弱联邦层面对减排的承诺和约束，并在国际场合强调通过双边协议与“可信供应国俱乐部”维护美国在关键能源资源和技术领域的利益。^[1]这种单边主义行径不仅在化石能源上延续，在新能源和关键矿产领域亦有体现，凸显特朗普希冀实现美国对全球能源体系的结构性重塑与主导的意图。

最后，财政激励与贸易保护仍是关键政策工具。特朗普广泛运用减税、补贴和关税等手段扶持本土能源产业，第一任期对进口太阳能组件征收高额关税以保护本土制造商^[2]，第二任期则在此基础上扩大至风能设备、电池等新能源产业链环节，在实践中更多体现为通过政治筛选和贸易壁垒构建排他性供应网络。例如，在特朗普第二任期美国优先向盟友国家提供能源装备与技术出口支持，同时限制竞争对手在关键环节的市场准入。^[3]尽管这些举措在形式与对象上与特朗普第一任期相比有所调整，但其保护主义逻辑与“美国优先”导向始终如一。

（二）寻求能源政策与全球气候治理脱嵌

特朗普第二任期能源政策的核心在于进一步削弱环保法规，改变拜登

[1] The White House, “Putting America First in International Environmental Agreements,” January 20, 2025, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/30/2025-02010/putting-america-first-in-international-environmental-agreements>.

[2] Office of the United States Trade Representative (USTR), “President Trump Approves Relief for U.S. Washing Machine and Solar Cell Manufacturers,” January 22, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/january/president-trump-approves-relief-us>.

[3] The White House, *Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits (Executive Order 14257)*, April 2, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/regulating-imports-with-a-reciprocal-tariff-to-rectify-trade-practices-that-contribute-to-large-and-persistent-annual-united-states-goods-trade-deficits/>.

时期重视新能源发展的政策，全面扶持化石能源产业，以巩固美国在全球油气市场中的主导地位。其战略路径通过摆脱全球气候治理机制的约束，围绕推行化石能源优先、推进能源产业市场化、松绑气候环保政策和实行贸易保护主义等方面展开。特朗普第二任期还坚持“去多边化”路径，再次退出《巴黎协定》等全球气候治理机制^[1]，并签署《在国际环境协议中践行“美国优先”原则》行政令，强调美国不会为全球气候行动承担“不对称的成本”。^[2]这并非单纯出于对国际机制的不满，而是为了给国内能源战略松绑。通过摆脱《巴黎协定》所带来的减排责任与政策约束，美国政府得以在国内大幅放松对化石能源行业的监管，扩大石油、天然气等传统能源的开发与出口空间。这一做法实质上是将美国能源政策从全球气候治理框架中剥离出来，凸显了其能源政策与国际气候规则的系统性脱嵌。

为强化化石能源在全球竞争中的优势地位，特朗普第二任期全面修订或撤销拜登政府时期对国内新能源产业的优惠性政策。例如，撤销鼓励使用电动汽车的行政令^[3]，废止美国2035年减排61%~66%的目标和向发展中国家提供气候援助的承诺，废除《通胀削减法案》中对于新能源产业的

[1] 特朗普在其第二任期伊始，便以《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》没有反映美国价值观和美国贡献、浪费了美国的财政收入等为由，通过签署《在国际环境协议中践行“美国优先”原则》及《撤销有害行政令和行动》等文件，宣布美国再次退出该协定。参见 The White House, “Putting America First In International Environmental Agreements,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/putting-america-first-in-international-environmental-agreements/>.

[2] The White House, “Putting America First in International Environmental Agreements,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/putting-america-first-in-international-environmental-agreements/>.

[3] 指时任美国总统拜登在2021年8月5日签署的《加强美国清洁汽车和卡车领导地位行政令》。该行政令要求到2030年美国新车销量中的50%为零排放车辆，同时对政府采购车辆、电池产业链和排放标准做出安排。参见 The White House, “Executive Order on Strengthening American Leadership in Clean Cars and Trucks,” August 5, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/08/05/executive-order-on-strengthening-american-leadership-in-clean-cars-and-trucks/>.

补贴和税收优惠^[1]等，并签署《外大陆架风电租赁暂停令》^[2]，全面削弱了美国原有的新能源政策。此外，新一届特朗普政府还取消了拜登政府时期制订的关于新建天然气发电厂必须配套碳捕集设施的联邦强制规定。2025年3月，美国环保署根据特朗普的行政令宣布撤销包括发电行业减排要求在内的31项环保监管规定。同年4月，特朗普签署《零基监管预算释放美国能源》行政令^[3]，明确要求所有联邦能源与环保监管机构对现行能源法规设定1—5年的失效期限，并进行定期成本效益审查。^[4]特朗普还对美国能源部进行改革，终止其对新能源项目的贷款和担保，进一步要求其撤销或放宽美国环保署于2024年3月制定的尾气排放标准。^[5]特朗普的这些举措被称为美国史上“最大规模放松管制”，旨在降低家庭能源成本，释放国内能源潜力，强化能源行业自主权。由共和党主导的能源州普遍对放松监管持支持态度，认为此举有助于促进化石能源投资与地方经济增长；而民主党执政的州，如加利福尼亚、纽约州等，则强烈反对相关政策，继续维持独立的碳排放交易体系，并通过州级立法强化环境与气候标准。环保组织和社会团体亦纷纷表示反对，指责联邦政府对气候治理法律基础的削弱。

[1] The White House, “Unleashing American Energy,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/>.

[2] The White House, “Temporary Withdrawal of All Areas on the Outer Continental Shelf from Offshore Wind Leasing and Review of the Federal Government’s Leasing and Permitting Practices for Wind Projects,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/temporary-withdrawal-of-all-areas-on-the-outer-continental-shelf-from-offshore-wind-leasing-and-review-of-the-federal-governments-leasing-and-permitting-practices-for-wind-projects/>.

[3] “零基预算”即从“零”开始编制预算，在预算编制时不考虑以往预算安排基数，根据实际需求、财力状况、事项轻重缓急等统筹核定支出预算。参见《首次写入政府工作报告——零基预算，破解“路径依赖”》，中国政府网，2025年4月1日，https://www.gov.cn/zhengce/202504/content_7016664.htm。

[4] The White House, “Executive Order on Zero-Base Regulatory Budget for Unleashing American Energy,” April 9, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-zero-base-regulatory-budget-energy/>.

[5] The White House, “Unleashing American Energy,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/>.

这种“联邦退、地方进”的结构性分化，使美国能源与气候政策日益呈现出多层次、去中心化的治理特征。

2025年7月，特朗普又发布行政令第14315号，旨在“终止对不可靠、受外国供应链控制的能源来源所造成的市场扭曲性补贴”。^[1]该命令要求美国财政部严格执行《国内税收法》第45Y和48E条对风能和太阳能设施的清洁电力生产和投资税收抵免的终止，迅速消除绿色能源补贴对纳税人造成的市场扭曲和成本。^[2]同时，特朗普还敦促国会对《大而美法案》（One Big Beautiful Bill Act）中涉及可再生能源补贴的条款进行审查与修订，并明确停止对“不可靠绿色能源”的政策支持。^[3]行政令第14315号标志着美国能源政策正从依赖财政补贴推动可再生能源发展，转向强调能源可靠性与成本效益。此举可能削弱美国风能、太阳能产业的增长势头，并使其在全球气候合作中的承诺进一步受限。

（三）极力护持美国在全球能源领域的霸权地位

一是着眼于提升美国在全球能源体系中的主导地位。特朗普第二任期的能源政策通过撤销新能源补贴、强化化石能源扶持，为扩大“化石燃料优先”的能源战略创造了条件，并秉持“美国优先”原则，通过扩大油气开发和出口来提升美国在全球能源体系中的主导地位。特朗普重返白宫首日即签署《宣布国家能源紧急状态》行政令^[4]，撤销拜登政府时期的油气

[1] The White House, “Ending Market Distorting Subsidies for Unreliable, Foreign - Controlled Energy Sources,” July 7, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/ending-market-distorting-subsidies-for-unreliable-foreign-controlled-energy-sources/>.

[2] The White House, “Executive Order No. 14315, Ending Market Distorting Subsidies for Unreliable, Foreign-Controlled Energy Sources,” July 7, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/ending-market-distorting-subsidies-for-unreliable-foreign%E2%80%91controlled-energy-sources/>.

[3] Sidley, “The One Big Beautiful Bill Act - Navigating the New Energy Landscape,” July 15, 2025, <https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2025/07/the-one-big-beautiful-bill-act-navigating-the-new-energy-landscape/>.

[4] The White House, “DECLARING A NATIONAL ENERGY EMERGENCY,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/declaring-a-national-energy-emergency/>.

土地租赁限制，加速北极、深海及联邦土地的油气资源开发，扩大联邦公共土地的油气租赁，恢复对传统能源产业的财政补贴和支持，并计划撤销前任政府对东、西海岸近海钻探的禁令，恢复关键油气管道建设项目^[1]，为美国增加油气出口提供保障。这些措施使美国在国际能源贸易中的份额进一步上升，并有助于巩固“石油美元”结算体系的地位。由此，特朗普第二任期的能源战略呈现出“通过国内放松管制提升出口能力，进而扩大国际能源主导权”的清晰逻辑。尤其是在天然气市场上，美国正试图通过出口能力提升、终端设施扩张与管道网络优化来增强美国在全球能源供应链中的影响力。根据美国能源信息署（EIA）2025 年短期展望，美国液化天然气出口在未来仍有明显增长空间：预计 2025 年天然气（包含管道与液化形式）出口将比 2024 年平均每天增长约 29 亿立方英尺（约合 0.82 亿立方米），其中大部分增长来自液化天然气出口的扩张。EIA 数据显示，美国在 2024 年已占全球 LNG 贸易量的约 23%，预计 2025 年将进一步提升至接近 25% 的市场份额。^[2]

二是将扩大能源出口和强拉外来投资作为外交的重要组成部分。特朗普再次上台后加速批准大型液化天然气出口项目，并计划扩大对欧洲与亚太市场的供应，以降低俄罗斯等竞争对手的市场份额，增强美国在国际能源市场中的话语权。2025 年 2 月，特朗普设立国家能源主导委员会（NEDC），以统筹联邦能源基础设施建设、协调部门权限并加快化石燃料出口审批。^[3]同月，美国能源部批准了“联邦液化天然气”（Commonwealth LNG）项目的出口许可，使该项目可以向非自贸协定国家出口液化天然气，这是新一届

[1] Matthew Daly, “Trump creates council for ‘energy dominance,’ boosts natural gas exports and offshore drilling,” AP News, February 15, 2025, <https://apnews.com/article/f0e0d3b2dfb0f6a3e81cadd2dcd56696>.

[2] U.S. Energy Information Administration (EIA), “Short-Term Energy Outlook: July 2025, Washington, D.C.,” July 2025, <https://www.eia.gov/outlooks/steo/report/natgas.php>.

[3] The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Establishes the National Energy Dominance Council,” February 14, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-establishes-the-national-energy-dominance-council/>.

特朗普政府重启“非自贸协定国家”出口申请审查后批准的首批此类项目之一。^[1]同年3月,美国能源部同意将“金通道液化天然气”(Golden Pass LNG)项目的出口启动截止期延长至2027年3月31日,以支持该项目提升向欧洲及亚太市场出口液化天然气的能力。^[2]5月,美国能源部批准亚瑟港液化天然气二期项目(Port Arthur LNG Phase 2)的出口许可。^[3]在国际贸易投资协议方面,2025年6月,多家美国供应商与日本发电巨头JERA公司签订长期液化天然气购销协议,年供气总量达550万吨,为期20年。2025年10月特朗普访日期间,美日宣布将积极推进双方先前贸易谈判达成的日方对美投资5500亿美元的安排,其中超过4000亿美元将投向美国的电力、核能基础设施建设。^[4]除日本外,新一届特朗普政府在与韩国的关税谈判中将增加采购美国能源(含LNG、原油等)纳入条件包,在对韩关税下调至15%的同时,迫使韩方承诺1000亿美元规模的美产能源采购^[5];在与印尼达成的关税安排中,美国迫使其同意增加购买美国能源,印尼此前曾公开表示拟增加进口约100亿美元的美国原油与液化石油气(LPG)以换取关税减让。^[6]这些协议被视作美国在亚太能源市场增强可靠性与贸易影响

[1] U.S. Department of Energy, “U.S. Liquefied Natural Gas (LNG) Exports Fact Sheet,” March 2025, https://www.energy.gov/sites/default/files/2025-03/U.S.%20Liquefied%20Natural%20Gas%20%28LNG%29%20Exports%20Fact%20Sheet_0.pdf.

[2] “US approves LNG export extension for Golden Pass,” Reuters, March 5, 2025, <https://www.reuters.com/business/energy/us-approves-lng-export-extension-golden-pass-2025-03-05/>.

[3] “Sempra’s Port Arthur Phase 2 wins US approval to export LNG,” Reuters, May 29, 2025, <https://www.reuters.com/business/energy/sempras-port-arthur-phase-2-wins-us-approval-export-lng-2025-05-29/>.

[4] 参见 The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Drives Forward Billions in Investments from Japan” October 28, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/10/28195/>.

[5] “Trump says US will set 15% tariff on South Korean imports under new deal,” Reuters, July 31, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/trump-says-us-will-set-15-tariff-south-korean-imports-under-new-deal-2025-07-31/>.

[6] “Indonesia clinches US trade deal, says Trump was a ‘tough negotiator’; Indonesia agrees to buy more US planes, energy, farm products,” Reuters, July 16, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesia-says-us-trade-deal-reached-after-extraordinary-struggle-2025-07-16/>.

力的体现。^[1]上述举措表明，能源出口在特朗普的能源政策中不仅是经济行为，而且被用作外交工具。美国通过批准出口许可、延长项目期限及签署长期供应合约等，希望将能源出口融入其地缘政治战略，从而在盟友伙伴中塑造“可靠能源伙伴”的形象，并在全球能源市场竞争中压制对手；同时，威逼盟友出钱帮助美国改善能源基础设施。

三是将核能振兴作为主导全球能源转型的重要一环。核能不仅被美国视为实现“零碳、稳定、可靠”电力供应的关键途径，且与“AI 战略能源需求”形成直接政策呼应：美国 AI 产业对基荷电力的刚性需求，使核电成为“兼顾能源安全与科技霸权”的优先选项。基于此，美国政府对核能产业振兴举措的表述集中在“确保能源安全”和“满足人工智能时代电力需求”两大核心目标，主要是通过核能降低对化石能源的短期依赖，依托核电稳定性为 AI 基础设施提供持续电力支撑。2025 年 5 月，特朗普先后发布《重振核能产业基地》和《部署先进核反应堆技术以保障国家安全》两项行政令，明确提出要通过联邦资金和技术授权重建核能产业能力，以保障国内能源自主与国际竞争力。^[2]在行政令中，美国政府将“核能出口”进一步纳入国家安全战略考量，明确要求美国国务院牵头推进民用核合作：一方面针对“印太”、东欧等重点市场，力争在 2030 年前达成至少 20 份民用核合作协议，覆盖小型模块化反应堆（SMR）出口、核燃料供应、运维技术转让等全链条；另一方面通过协议条款强化“美国标准嵌入”，要求合作项目采用美国核安全技术规范、优先采购美国生产的核设备。相关做法旨在通过核技术出口形成新的供应链锁定和标准输出，使美国在全球能源转型过程中占据更高端、更长期的制度控制力。与特朗普第一任期单纯强调核电安全性不同，其第二任期将核能与地缘政治相结合，突出在削弱俄罗斯、法国等传

[1] JERA, “JERA Announces Milestone Agreements with U.S. Partners to Secure Up to 5.5 Million Tonnes per Year of New Long-Term LNG Supply,” June 12, 2025, https://www.jera.co.jp/en/news/information/20250612_2184.

[2] 参见 The White House, “Reinvigorating the Nuclear Industrial Base,” May 23, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/05/reinvigorating-the-nuclear-industrial-base/>; The White House, “Deploying Advanced Nuclear Reactor Technologies for National Security,” May 23, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/05/deploying-advanced-nuclear-reactor-technologies-for-national-security/>。

统核技术出口国影响力以及扩大美国核技术标准和供应链主导地位方面的战略价值。2025年6月,美国能源部宣布与日本签署先进小型模块化反应堆(SMR)联合开发与出口框架^[1],明确将SMR技术输出至“印太”和东欧市场,并在融资和燃料供应上提供战略支持。2025年7月,新一届特朗普政府发布“闪电反应堆建设计划”一揽子行政令,要求推进核电小型模块化反应堆示范机组建设,并提出到2050年将美国核电装机从约100吉瓦提升至400吉瓦的“雄心”目标。这也是特朗普10月日本之行逼压日方同意投巨资与美方合作建设SMR的主要动机。总之,新一届特朗普政府的“核能振兴”战略并非仅为其国内能源独立服务,而是具有明显的地缘政治和国家安全导向。其核能政策不仅服务于自身能源独立,更被用作地缘政治与战略竞争的工具,通过核技术出口、融资安排和标准制定,美国试图在全球能源转型中巩固制度性话语权并削弱中俄等国在该领域的影响力。

三、特朗普能源政策的全球影响及其制约因素

特朗普第二任期的能源政策以“能源主导”取代“气候责任”为核心导向,其支持化石能源、削弱新能源与气候法规的举措正在全球范围内产生深远外溢效应。这些影响不仅体现在气候治理体系的动荡与新能源产业格局的重组上,更对美国的国际信誉与制度性影响力造成了持续损害。值得一提的是,尽管特朗普第二任期的能源政策正在逐步付诸实践,但其在实施过程中仍将面临诸多不确定性,而这些制约因素将有可能改变全球能源市场和气候治理的未来走向。^[2]

(一) 特朗普的逆流之举破坏了全球气候治理的制度环境与动力机制

首先是造成了全球气候治理体系的弱化与信任危机。美国作为全球第

[1] U.S. Department of Energy, “United States and Japan Advance Cooperation on Small Modular Reactor Deployment,” June 2025, <https://www.energy.gov/articles/united-states-and-japan-advance-cooperation-small-modular-reactor-deployment>.

[2] María del Pilar Bueno Rubial, “The Evolution of the United States Climate Change Policies and Missed Leadership Opportunities,” *Estudios Internacionales Año 53*, No.198 (2021), pp.11 – 35.

二大碳排放国，其政策取向对多边气候治理体系具有决定性影响。新一届特朗普政府再次退出《巴黎协定》，并通过行政令放松温室气体监管，将国家能源利益置于国际气候承诺之上，这一“逆制度化”举动损害了《巴黎协定》以国家自主贡献（NDC）为基础的“自下而上”模式，使多边减排机制失去了关键支柱。美国这种在全球气候治理上以“主权例外”为名逃避国际责任并通过退约脱离履约约束的“搭便车”行为，不仅侵蚀了国际社会对气候治理规则的信任，也削弱了制度的合法性。截至 2025 年 9 月，仅有约 36 个国家（约占 18%）按时提交新的国家自主贡献目标，表明全球气候治理体系正陷入履约疲软与信任危机之中^[1]，这与美国的不良示范难脱干系。与此同时，美国的战略性撤出也削弱了其长期塑造的制度枢纽地位，标志着其从气候领导者向制度“反向破坏者”的角色转变。这种信任坍塌不仅损害美国的国际形象与道义资本，也使其在《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）及七国集团（G7）气候议程中的话语权被削弱，欧洲及发展中国家普遍质疑其全球公共治理的“可信度与可预期性”。

其次是加剧了国际气候合作的碎片化与区域化趋势。特朗普的能源政策转向“出口驱动”与“化石能源优先”，削弱了美国参与全球气候治理的制度黏性。美国退出《巴黎协定》后，欧盟、小岛屿国家联盟（AOSIS）等多方公开批评其“背弃集体行动责任”，联合国秘书处也警告美国该举动可能导致“全球气候治理陷入多极化与碎片化”。美国政府以能源安全为由扩大油气出口、强化 LNG 产业布局，此举虽增强其市场影响力，但也削弱了其履行国际减排义务的能力，并向国际社会传递“经济优先于气候”的信号，致使全球气候治理逐步从以《巴黎协定》为核心的统一框架，转向由欧盟、东盟及中东产油国主导的多重平行合作平台。这种碎片化趋势使气候行动失去整体协调性，导致国际减排责任分配进一步复杂化，也

[1] American Progress, “Nationally Determined Contributions: The Action Plans Behind Global Efforts to Fight the Climate Crisis,” September 22, 2025, <https://www.americanprogress.org/article/nationally-determined-contributions-the-action-plans-behind-global-efforts-to-fight-the-climate-crisis/>.

削弱了气候治理的公平性与一致性。

再次是导致气候融资机制受阻。新一届特朗普政府的政策收缩同样对全球气候融资体系造成冲击。2025年2月,美国宣布退出绿色气候基金(GCF),并终止履行提供承诺资金。这一行为被联合国气候秘书处及多国视为“对发展中国家最直接的背弃”。GCF执行主任指出,美国撤资将导致发展中国家能源转型资金缺口扩大,对基金整体运作产生“重大后果”。^[1]这一财政退约削弱了发展中国家在新能源基础设施与减排项目上的融资能力,也使“气候公平”原则受到质疑。更为严重的是,美国的退约行为加剧了南北矛盾与资金信任危机。在2025年9月举行的联合国气候峰会上,中国等100多个国家公布了积极的气候政策^[2],同时许多发展中国家批评美国“破坏国际气候共识、违背公正转型承诺”,并要求重新谈判气候融资规则。

(二) 特朗普的单边行径导致全球新能源产业格局更加割裂

首先,美国以强化国内产业为目的的能源贸易保护政策正在冲击新能源跨国价值链与标准协同。特朗普第二任期继续以“美国优先”为指引,进一步扩大其第一任期就已启动的新能源贸易保护工具,如在其第一任期及拜登政府时期对光伏组件加征高额关税的基础上,进一步推动针对新能源链条关键产品的贸易审查与关税威胁,使全球新能源贸易在制度层面面临分裂。2025年4月2日,特朗普签署针对几乎所有进口货品的“对等关税”行政令,设定10%的基线关税率并启动对关键矿产的232调查。^[3]2025年

[1] “After US cancels cash for Green Climate Fund, its head warns of consequences,” Climate Home News, February 10, 2025, <https://www.climatechangenews.com/2025/02/10/after-us-cancels-cash-for-green-climate-cuts-funds-its-head-warns-of-consequens/>.

[2] The United Nations, “Momentum Gathers Towards COP30 as Close to 100 Countries Signal New Climate Targets,” <https://unfccc.int/news/momentum-gathers-towards-cop3>.

[3] The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Modifies the Scope of Reciprocal Tariffs and Establishes Procedures for Implementing Trade Deals,” September 5, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/09/fact-sheet-president-donald-j-trump-modifies-the-scope-of-reciprocal-tariffs-and-establishes-procedures-for-implementing-trade-and-security-agreements/>.

7月，美国政府又对进口自中国的石墨（用于电动车电池）实施高达93.5%的反倾销税率。^[1]美国的贸易保护政策正在从单一制品扩展至涉及关键矿产与电池材料的广泛审查和关税调整。这些措施产生的直接后果是提高了美国新能源企业的生产成本，但从战略角度看，同时也强化了美国在国内新能源制造环节的保护屏障，可使美国新能源制造商获得短期市场优势，从而为特朗普打造以国内产业为支撑的能源独立叙事奠定基础。然而，这种贸易保护主义措施建立在对新能源跨国价值链与标准协同的破坏上。例如，2025年4月，美国商务部公布对柬埔寨、马来西亚、泰国、越南四国含中资背景企业光伏产品反倾销反补贴调查的终裁结果，决定征收最高税率超3500%的关税，该政策直接阻断中国光伏企业借道东南亚将产品出口美国的供应链通道，导致东南亚光伏组件对美出口骤降，越南晶科能源、泰国天合光能等相关企业被迫减产。^[2]美国新能源制造业的这种内顾化倾向，打破了此前东亚负责高效制造、美欧主导终端应用的全球分工格局，最终削弱了全球新能源市场的开放性，并抬升了跨国贸易的制度性成本。

其次，由地缘政治筛选导致的供应链“友岸化”重构趋势割裂以效率最大化为核心的全球新能源生产网络。美国出于地缘政治考量，其新能源产品过去所依赖的“全球化+低成本”逻辑正在逐渐让位于“安全优先+友岸市场”。新一届特朗普政府不仅通过关税措施保护其全球新能源供应链，还正尝试在制度层面对其进行重塑。有研究指出，美国政府正评估在澳大利亚、加拿大、智利和墨西哥等盟友国家增强电池及新能源组件加工能力的方案，有可能以“友岸化”盟友加工为路径，明确限制中国设备与技术进入该链条。^[3]这一动向表明，美国意图借助盟友国家加工资源，构建排

[1] “US imposes 93.5% tariff on Chinese EV battery components,” IDN Financials, July 18, 2025, <https://www.idnfinancials.com/news/55971/us-imposes-93-5-tariff-on-chinese-ev-battery-components>.

[2] 《最高税率飙升至3500%！“暴风眼”中的东南亚光伏，难逃高关税厄运》，新浪财经，2025年4月22日，<https://finance.sina.com.cn/cj/2025-04-22/doc-inetzkuy0987041.shtml>。

[3] Deloitte, “United States Critical Minerals Strategy: Thirteen Actions to Fortify US Supply Chains,” May 12, 2025, <https://www.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/critical-minerals-strategy.html>.

除中国产能与技术的供应链网络，从而强化其新能源产业的国家安全锁定。此类“友岸化”重构对全球新能源产业生态的冲击主要体现在三个层面。其一是成本结构的变化：企业必须为适应多重标准和分散生产而增加投入，致使新能源设备价格波动和延迟供应风险上升。其二是南北差距的扩大：发展中国家因无法满足严格的“环境、社会与治理”（ESG）条件和技术标准而被排除在高端市场之外，陷入“原材料出口—高附加值环节缺失”的不平衡状态。^[1]其三是全球合作的弱化：过去由世界贸易组织（WTO）框架维护的全球化供应链原则被削弱，能源转型领域出现准排他性集团化竞争，导致国际治理失去协调平台。

再次，全球资本与技术扩散格局出现新的不平衡趋势，重塑新能源产业发展的外部环境。在地缘政治驱动与制度重塑背景下，国际资本流向呈现出向“可信供应国”（trusted partners）集中的趋势，投资更倾向于美国及其盟友体系内的传统能源与核电项目。美国财政部长贝森特（Scott Bessent）要求世界银行改变对核电、油气等传统能源项目的负面态度，并动员美国国际开发金融公司（DFC）、美国进出口银行（EXIM）等对美国石油、天然气和核电等提供融资支持。这种资本重新定向限制了绿色金融的全球可得性，为传统能源和核电的全球发展带来松绑。在特朗普第二任期的能源和气候政策框架下，美国通过对金融、贸易等政策的再定向，实质上推动了全球绿色资本与技术网络的“去全球化”进程。这不仅削弱了发展中国家在能源转型中的上升空间，也破坏了全球减排成本的最优配置与气候治理的公平性。

（三）特朗普第二任期能源政策面临国内多方制衡与国际多重约束

1. 美国国会政治与政党政治对特朗普能源政策的掣肘。在特朗普第二任期的能源政策推行过程中，美国国会的党派分歧成为一项重要制约因素。民主党与共和党在能源与气候问题上长期存在分歧。尽管目前共和党在两

[1] International Energy Agency, *Global Critical Minerals Outlook 2025, May 2025*, <https://www.iea.org/reports/global-critical-minerals-outlook-2025>.

院以微弱优势占据多数席位，但这种表面上的有利格局并不意味着特朗普的能源议程能够顺利推进。原因在于：一方面，共和党内部也逐渐出现分歧。部分来自拥有风能、太阳能等新能源发展优势州的共和党议员，出于地方经济和就业特别是争取选票的考量，对全面削弱新能源补贴表现出反对态度。根据“环境企业家组织”2024年8月发布的《清洁经济运作：两年回顾2024》报告，在《通胀削减法案》推动下，近60%的新能源项目、85%的投资额与68%的新增就业都集中在共和党占优的选区或州。^[1]这一事实表明，即使在共和党控制的地区，新能源产业同样在迅速增长。另一方面，特朗普虽然试图通过行政令废止《通胀削减法案》中的新能源条款，但此举在国会层面仍面临阻力。例如，《释放美国能源潜力》行政令要求联邦机构暂停《基础设施投资和就业法案》下的部分资金拨付，并提议动用其中尚未使用的1423亿美元资金^[2]加强对化石能源行业的政策支持。但共和党内部的不同立场，以及民主党控制的议事程序与委员会设置，均会削弱特朗普所推行政策在国会的立法努力。在这种情况下，特朗普的能源议程不得不更多依赖行政命令来落实。然而，行政令缺乏持久的法律基础，极易受到司法挑战。美国学界普遍认为，美国能源与气候政策若以行政令为主导，其法律脆弱性必然导致实施效率下降和诉讼案件增加。^[3]

2. 美国最高法院和联邦法律体系的约束。美国最高法院作为宪政体系的终审机关，主要负责审理涉及联邦法律解释和国家立法意图的案件。与此相配套，联邦巡回上诉法院是联邦司法体系中位于最高法院与地区法院

[1] Clean Economy Works (E2), “Clean Economy Works: Two-Year Review 2024,” August 14, 2024, <https://www.e2.org/reports/clean-economy-works-two-year-review-2024/>.

[2] The White House, “UNLEASHING AMERICAN ENERGY,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/>.

[3] Harvard Environmental & Energy Law Program (EELP), “Environmental and Energy Executive Orders: Initial Insights and What We’re Watching,” January 2025, <https://eelp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2025/01/EELP-Environmental-and-Energy-Executive-Orders-Jan.-2025.pdf>.

之间的中级审讯机构，主要审理来自联邦地区法院的上诉案件，包括对联邦行政机构规章和执法行为的合法性审查，其裁决在绝大多数情况下为最终裁定，除非最高法院同意受理上诉。美国最高法院与联邦巡回上诉法院的裁决能够直接决定行政部门所制定和执行能源政策的合法性，对特朗普第二任期的能源政策构成了重要的制度性约束。这意味着，即便美国行政当局依靠总统行政令快速推进能源议程，也可能因司法审查而遭遇阻力。例如，特朗普再度执政后试图阻止各州和环保组织对其油气开发政策提起诉讼，但美国最高法院在2025年3月裁定允许相关气候诉讼继续进行，直接挫败了特朗普政府以程序手段屏蔽法律监督的企图。^[1] 司法机关的介入使特朗普第二任期能源政策的实施效果充满不确定性。即使目前最高法院以保守派大法官为多数，但在涉及新一届特朗普政府废除环保法规与修改能源政策等问题上，司法体系仍可能从程序合法性与合宪性角度对其施加实质性约束。

3. 地方政府与社会力量的抵制。特朗普第二任期的能源政策在推进过程中面临着地方政府和社会团体的巨大阻力。由民主党执政的州政府往往更加重视气候与环保政策，加利福尼亚、华盛顿、纽约等州政府明确表态，将继续推进本州设定的温室气体减排目标和可再生能源发展计划。2025年4月，9个由民主党执政的州联合起诉新一届特朗普政府，指控其撤销碳排放监管要求的做法违反了《清洁空气法》赋予环境保护署的基本职责^[2]；10月，20多个由民主党主导的州政府又联合对美国环境保护局取消“Solar for All”（约70亿美元低收入社区太阳能补贴计划）的决定提起诉讼，指其非法终止计划，剥夺低收入家庭获得太阳能补助

[1] “US Supreme Court nixes challenge to state climate suits against oil firms,” Reuters, March 10, 2025, <https://www.reuters.com/legal/us-supreme-court-nixes-challenge-state-climate-suits-against-oil-firms-2025-03-10/>.

[2] Ibid.

的权利。^[1] 俄勒冈、华盛顿、密歇根等州检察长也加入这一诉讼联盟，突显地方层面对联邦新能源政策倒退的结构性抵抗。这种“中央—地方交锋”进一步削弱了特朗普第二任期能源政策的统一推进效果，也限制了能源转型措施在全国范围的实现。

同时，环保组织与公民团体也通过法律手段对特朗普第二任期的能源政策发起挑战。根据总部设在美国的非营利性公益法律事务所“地球正义”（Earthjustice）发布的消息，2025 年其与多个环境公益组织共同向联邦法庭提起诉讼，抗议特朗普通过行政命令或备忘录方式松绑环境影响评估的政策。^[2] 例如，2025 年 2 月，“地球正义”等组织对特朗普下令“停止所有风能许可审批”提出法律抗议，认为该命令违反联邦环保法律并损害新能源发展权利。该案件已被列为对风能许可政策的正式挑战案之一。^[3] 这一系列法律行动体现了美国社会力量与联邦政府在能源与气候治理上的博弈。

总体来看，地方政府与社会力量的抵制不仅延缓了特朗普第二任期能源政策的落地，还在一定程度上抵消了联邦层面在新能源与气候行动上实施收缩政策的效果。根据美国能源信息署的数据，预计到 2025 年底，美国新增可再生能源装机容量仍将占新增总容量的 80% 以上。^[4]

4. 国际层面的约束与外部冲击。美国能源政策的外溢性决定了其在国际层面不可避免地受到制度、市场与地缘政治因素的多重制约。特朗普第

[1] 参见 Scripps News, “More than 20 states sue EPA over canceled solar power grants for low-income households,” October 2025, <https://www.scrippsnews.com/science-and-tech/climate-change/more-than-20-states-sue-epa-over-canceled-solar-power-grants-for-low-income-households>; Michigan Office of the Attorney General, “Attorney General Nessel Joins Challenge to EPA’s Attacks on Affordable Clean Energy for Low-Income Households,” October 17, 2025, <https://www.michigan.gov/ag/news/press-releases/2025/10/17/attorney-general-nessel-joins-challenge-to-epa-attacks-on-affordable-clean-energy>.

[2] Earthjustice, “Earthjustice Sues Trump Administration Over NEPA Rollback,” February 12, 2025, <https://earthjustice.org/press/2025/nepa-lawsuit-trump-energy>.

[3] Ibid.

[4] U.S. Energy Information Administration (EIA), “Short-Term Energy Outlook,” January 2025, <https://www.eia.gov/outlooks/steo/>.

二任期所推行的“能源主导”战略虽在国内具有明显的政治逻辑与经济动机，但在全球治理体系、国际能源市场以及多边贸易机制的约束下，其效果与可持续性均受到显著限制。

首先，碳边境机制与甲烷减排法规强化了对美国高碳能源出口的制度性约束。欧盟碳边境调节机制（CBAM）要求在2023—2025年的过渡期实施季度申报，而自2026年起将进入正式征收碳关税阶段，这将通过价格机制外溢影响美国对欧出口与上游流程排放核算，压缩化石能源与高碳制品的对欧竞争空间。^[1] 欧盟甲烷减排法规同步推进，对油气企业实施高频泄漏检测与限期修复要求，倒逼供应方开展减排与计量，抬升跨境供给合规成本。^[2] 这些制度变化使美国能源企业在维持国际市场份额的同时，不得不付出更高的碳合规与技术成本，从而削弱其价格竞争力，并在事实上形成对特朗普“放松监管”政策的反向约束。

其次，全球油气供需格局的变化对美国能源主导战略形成市场性掣肘。2025年，国际能源署已多次提示年内可能出现石油产量过剩、价格承压的风险，美国的石油生产和出口策略因此面临外生价格波动制约。^[3] 同时，卡塔尔“北方气田”扩能自2026年开始将陆续投产，其液化天然气名义产能至2027年拟提升至1.26亿吨/年，中期将稀释美国的边际议价力与市场份额。^[4] 这表明，美国能源政策虽以“出口驱动”强化其国际影响，但在全球供需趋于宽松和主要竞争者扩产的背景下，其“能源霸权”存在难以避免的结构性脆弱。

[1] 参见 European Commission, “Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM),” https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en。

[2] European Commission, “Methane emissions,” https://energy.ec.europa.eu/topics/carbon-management-and-fossil-fuels/methane-emissions_en。

[3] 参见 “World oil market to see higher surplus as OPEC+ hikes, IEA says,” Reuters, October 14, 2025, <https://www.reuters.com/business/energy/iea-raises-2025-oil-supply-forecast-after-opec-output-hike-decision-2025-10-14/>。

[4] “Qatar’s North Field East gas expansion to begin output in mid-2026,” Reuters, May 20, 2025, <https://www.reuters.com/business/energy/qatars-north-field-east-gas-expansion-begin-output-mid-2026-2025-05-20/>。

再次，关键矿产与金属供应国的政策调控构成对新能源供应链的约束。随着新能源产业所需关键矿产与金属需求量的快速增加及其战略地位的不断提升，世界主要供应国加强了对其产能和出口量的政策调控。例如，印尼在维持镍、铜等原矿出口限制的同时，2025 年对矿业产量配额实施一年期滚动审批并强化例外条款的行政裁量，提高了上游生产要素的政策可变性与议价能力，增加了电池的材料与合金环节成本与进度的不确定性。^[1] 这种政策不确定性使美国新能源产业的上游原料供给面临风险，也削弱了其“去中国化”的供应链重组目标。换言之，美国在重塑新能源产业链的过程中，并未摆脱对外依赖，从而陷入新的地缘资源约束。

最后，单边关税政策的争端多边化削弱了美国的贸易工具效能。2025 年，围绕美国“对等关税”与金属 / 矿产关税加征，世界多国在世界贸易组织密集发起争端磋商并提出异议，在客观上挤压了美国单边关税的政策空间。^[2] 这不仅使美国在加征关税过程中在程序与范围方面多次修改相关措施，也使其面临他国反制性关税与贸易报复，从而削弱了美国将能源购销项目强行塞入双边贸易安排等单边霸凌政策的持续性与合法性。国际贸易法与多边机制的介入，使新一届特朗普政府的经济民族主义在实施过程中被制度性地“钝化”，形成对“美国优先”战略的外部平衡。

[1] 参见 “Indonesia issues new rule allowing mineral exports in force majeure cases,” Reuters, March 6, 2025, <https://www.reuters.com/markets/commodities/indonesia-issues-new-rule-allowing-mineral-exports-force-majeure-cases-2025-03-06/>; “Indonesia shortens validity of mining quotas to one year,” Reuters, October 7, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesia-cuts-mining-quota-validity-one-year-2025-10-07/>。

[2] 参见 WTO, “Dispute Settlement news archive—Canada initiates WTO dispute complaint regarding US tariff measures,” March 5, 2025, https://www.wto.org/english/news_e/archive_e/dis_arc_e.htm; WTO, “2025 News items—China initiates WTO dispute regarding US ‘reciprocal tariffs’,” April 8, 2025, https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/news25_e.htm 等。

结 语

特朗普第二任期的能源政策致力于维护美国经济竞争力和能源主导地位，对全球气候治理、能源贸易、能源合作和能源市场稳定等造成严重冲击，给全球能源体系带来巨大不稳定性。

然而，美国能源和气候政策的非线性倒退并不等同于全球气候政策的倒退。与新一届特朗普政府以各种理由在全球气候治理领域推行紧缩政策不同，中国的绿色低碳发展和气候外交正处于不断上升态势，在绿色能源设施建设方面也取得了举世瞩目的成就。2024年，中国清洁能源投资超过6250亿美元，约为全球总量的2倍，太阳能与风能装机容量同年全球占比超过40%。^[1]截至2025年7月，中国充电基础设施已达1669.6万台，是“十三五”末的约10倍。^[2]在海外，作为“一带一路”绿色发展合作的一部分，中国企业在2025年上半年向69个参与国家投资约209亿美元用于绿色能源与关键矿产加工设施建设。^[3]这些事实表明，中国不仅在国内大力构建绿色能源基础设施，也在积极向外推广绿色技术与合作模式，其“人与自然和谐共生”的生态文明理念正在不断被国际社会接纳与推广。

2025年是《巴黎协定》达成十周年。习近平主席9月24日在联合国气候变化峰会发表视频致辞时指出：“绿色低碳转型是时代潮流。尽管个别国家逆流而动，但国际社会应当把握正确方向，坚持信心不动摇、行动不停止、力度不减弱，推动制定和实施国家自主贡献，为全球气候治理合作注入更

[1] World Economic Forum (WEF), “China’s green transformation accelerates with record renewable investment,” July 2025, <https://www.weforum.org/stories/2025/07/chinas-green-transformation/>.

[2] 《国家能源局发布2025年7月全国电动汽车充电设施数据》，国家能源局，2025年8月22日，<https://www.nea.gov.cn/20250822/3f6cfe019d2447ff8c67b5031db109be/c.html>。

[3] Green Finance & Development Center (GFDC), “China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2025 H1,” July 2025, <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2025-h1/>.

多正能量。”^[1]中国应通过进一步推动“一带一路”倡议下的绿色发展合作，深化与发展中国家的气候治理伙伴关系，致力于保持《巴黎协定》的核心成果，推动全球气候治理朝着更加公正、合理的方向迈进。

在新一届特朗普政府对全球气候治理采取消极政策的背景下，中美在气候领域的合作虽受到一定制约，但并未完全中断。气候变化作为跨国界的全球性挑战，其本质决定了任何单一国家的行动都难以独立奏效。中美作为全球前两大经济体与碳排放国，在能源转型、碳市场建设、气候科技创新等方面仍存在合作的必要性与潜在空间，双方可在既有合作基础上努力挖掘合作潜力、拓展合作领域，在全球气候治理方面发挥应有的作用。

【收稿日期：2025-07-17】

【修回日期：2025-10-29】

（责任编辑：李万胜）

[1] 《习近平在联合国气候变化峰会发表视频致辞》，新华网，2025年9月25日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20250925/cbc28392b4d2410ca5117d511627106d/c.html>。