

美国大选结果，如何影响全球气候治理走向？

◆ 希拉里与特朗普在全球气候治理问题上的立场几乎势不两立，这导致奥巴马总统在任期最后一年签署的《巴黎协定》及主导的气候政策，面临较大不确定性

◆ 中国气候变化事务特别代表解振华 1 日的国新办发布会上被问及“如果特朗普当选，中国将如何与特朗普政府在气候方面展开合作时表示：“.....我相信如果是一个明智的领导人，他应该知道所有的政策措施应该顺应世界发展的潮流。”

美国总统大选即将结束，新当选的美国总统将采取怎样的气候政策？特朗普若当选，会否退出奥巴马在任期最后签署的《巴黎协定》？中美气候合作未来面临怎样的不确定性等，都成为值得研究和关注的问题。

希拉里与特朗普的气候立场如何？

两位美国总统候选人基本延续了各自党派的一贯立场，在应对气候变化问题上呈现出几乎势不两立的态势。

希拉里·克林顿在其竞选网站上系统阐述了对气候变化问题的看法：

她认为气候变化是全人类的严峻挑战，美国可以通过发展清洁能源应对这一挑战，同时提升美国在此领域的竞争力，并创造数以百万计的工作岗位；

她曾多次表示将延续奥巴马在应对气候变化领域的相关政策，并进一步提出到 2025 年实现减排温室气体 30% 的目标（与 2005 年相比），比奥巴马政府向联合国提交的国家自主贡献中减排 26%-28% 的目标更有力度；

希拉里还提出投资清洁能源、减少化石能源补贴、减排甲烷等一揽子低碳发展计划。

唐纳德·特朗普则是“气候阴谋论”的支持者：

他认为气候变化是一个“骗局”，要取消奥巴马的“气候行动计划”并退出《巴黎协定》；

重新开始煤炭采掘，取消导致煤电站报废的环境规章和标准，重振石油和天然气离岸开采。

尽管在气候问题上立场不同，但是，两党候选人至少在竞选表态上，对华问题立场上都趋于强硬，某种程度上给未来中美气候合作带来不确定性。

如民主党将“管控中国崛起”列为下届政府面临的复杂挑战之一，虽表示会在气候变化等领域与中国寻求合作，但在贸易、人权、朝核等问题上将对美国采取更严厉的措施；

特朗普则将美国诸多的社会经济问题归咎于中国，提出希望在知识产权问题上对中国提出诉讼，并打击中国的贸易倾销和货币操纵。

奥巴马执政期间，两国高层充分认识到中美关系复杂性及其对两国、区域以及全球发展的重要意义，通过丰富的交流机制充分沟通彼此的发展目标和战略意图以增信释疑，并将气候变化打造成两国关系的闪光点以及中美引领全球发展的重要议题。

在双边关系面临上述不确定性背景下，中美气候合作能否继续充当“润滑剂”、进一步发挥积极的外溢作用，美国新总统的意愿无疑是值得认真研究的。

退出《巴黎协定》的风险有多大？

《巴黎协定》在法律形式问题上采用了灵活的形式，使美国政府得以快速、顺利地接受并加入这一国际条约。

由于两党在气候变化方面意见相左，美国曾在签署《京都议定书》后又拒绝核准该国际协议。

《巴黎协定》最终未纳入各国的承诺和目标，美国无需通过国内立法就可以履行相关义务，因此，奥巴马总统在其当前任期内无需经过国会就有权代表美国接受（Accept）而非批准（Ratify）加入《巴黎协定》。

2016年9月3日，奥巴马总统与习近平主席在杭州一同向联合国秘书长潘基文交存了《巴黎协定》的批准/接受文书。根据其第21条生效条件规定，《巴黎协定》在纽约时间2016年11月4日凌晨00:00对美国正式生效。

共和党总统候选人特朗普已多次宣称要退出《巴黎协定》，他可以在赢得大选后，通过国内立法在实质上废除《巴黎协定》对美国的约束力，也可以通过协定规定的程序退出巴黎协定。

在美国，国际法和国内法在二元体系下运行，国际法在国内法律秩序下本身无效，除非借助宪法规则赋予其实施的效力。

美国加入《巴黎协定》未经过国会批准，因此，若特朗普任内通过与《巴黎协定》规定相冲突的法律法规，根据国内法优于国际法的原则，美国就无法履行《巴黎协定》而实质上退出了该国际协议。

特朗普也可通过向保存人提交申请完成退出协定的程序。《巴黎协定》第28条规定，协定生效三年后缔约方可以申请退出，缔约方可最早于保存人收到退出申请一年后正式退出协定。

美国落实气候承诺的前景如何？

美国实现减排目标和兑现资金承诺，需要政府的持续推动和国会的有力支持：

美国承诺，将在2005年基础上到2020年减排温室气体17%，到2025年进一步减排温室气体26%~28%，并努力实现较高的减排目标。

根据目前的评估，只有在全面实施奥巴马总统气候行动计划并进一步采取额外措施的情况下，美国才有可能实现上述减排目标。

同时，美国承诺向绿色气候基金（GCF）注资30亿美元帮助发展中国家开展应对气候变化行动，而这笔资金是否能够及时拨付还取决于国会的最终决定。

首先，美国承诺的减排政策能否顺利实施，新政府发挥着决定性作用。

电力部门是美国最大的温室气体排放来源，清洁电力计划旨在帮助电力部门实现到2030年比2005年减排32%的目标，被看作是美国实现减排目标的基础和保障。

但清洁电力计划实施过程中遇到了一系列问题，奥巴马总统不得不使用否决权搁置两项反对该计划的提案，但在特区巡回法庭尚未对涉及该计划的诉讼做出裁决之前，最高法院就以5：4的投票结果做出了暂停清洁电力计划的决定。

目前，由于支持暂停该计划的大法官之一不幸离世，最高法院内支持和反对清洁电力计划的大法官数目相同，而新任总统将享有提名继任大法官的权利，大选结果或将决定清洁电力计划的命运。

其次，国会已通过立法程序确保了部分低碳政策的实施，但在履行气候资金支持承诺方面仍扮演阻碍者的角色。

2015 年 12 月，美国国会通过了延长可再生能源税收抵免政策的提案。据测算，在新的税收抵免政策下，2017 到 2022 年期间美国光伏发年电装机量将平均增加 4GW。

去年美国也取消了关于原油出口的禁令，这有助于帮助那些备受国际能源价格下跌影响的页岩油企业拓展市场并脱离困境，并在国内与煤电的竞争中取得有利的地位。

这两项政策的实施并不会受到大选结果的过多影响。

关于向绿色气候基金提供 30 亿美元支持，不论两党哪方获胜，国会一次性批准这笔预算的可能性都不大。

但是，民主党政府为了履行承诺、保持在气候变化国际合作领域的领导力，仍会积极推动国会批准预算的进程，共和党政府则有可能不承认这一承诺或将注资的事情搁置。

美国能源行业发展呈现低碳化趋势，一些积极的州政府已采取了有力的减排措施，民众应对气候变化意识提高，将影响联邦政府决策。

2008 年，美国煤炭发电占比约占总量的 50%，而到 2015 年，这一比重已经下降到 33%左右。页岩气革命以及税收优惠政策促进了天然气和可再生能源发电快速发展，不断削弱煤电的主导地位。

美国的一些州政府也在制定和实施减排政策方面走在联邦政府之前，如加州建立了碳交易机制，州内大型企业必须通过减排或者购买碳配额或减排量以履行承诺；康涅狄格州和纽约成立了绿色银行，旨在为清洁能源发展融资。

最近的民调也显示越来越多的美国民众认为气候变化正在发生，支持政府采取相应的应对措施。这些自下而上的变化都将对未来总统和联邦政府的决策产生影响。

应对中美气候合作不确定性的建议

中美气候合作在过去几年内取得了积极的进展，但不断变幻的国际形势和难以预测的美大选结果仍给两国未来的气候合作带来不确定性。对于中国来说，应对气候变化已成为国家发展的内生需求，开展积极的气候外交也是参与全球治理的重要手段，应以更积极、更自信、更坚定的态度应对不确定性和挑战。

首先，应对美国国内政治形势将给中美气候合作带来的风险做出充分预估，做好完备预案。如果共和党当选，应对气候变化在联邦政府议程中的优先级下降，同时，中美正经历力量对比从量变到质变的关键时期，在诸多分歧和摩擦中，气候合作的积极意义也可能被削弱和掩盖。

若中美气候合作陷入低潮在所难免，中国也应通过现有对话机制保持与美在气候问题上的沟通交流，识别未来 4-8 年内的有利契机，适时主动推动两国气候合作。

其次，应积极推动全球气候治理进程，营造良好的合作氛围和声势。应对气候变化已成为当前对外工作的一项重要领域，在中国参与多边进程、推动南南合作以及开展周边外交的过程中都发挥了积极的作用，在该领域内积累了丰硕的成果。中美共同交存《巴黎协定》批约文书也成为 2016 年杭州 20 国峰会的亮点之一。

中国应充分利用自身在此领域的领导力，将应对气候变化打造成凝聚共识和提振信心的关键议题，促进各方在多边和双边框架下的沟通与合作。

第三，应鼓励更广泛的地方政府间和民间气候合作，自下而上促进双方携手应对气候变化。过去几年中，中美在领导人层面、工作层面和专家层面都建立了畅通的沟通渠道和良好的工作关系，两国自 2015 年开始轮流主办中美气候智慧型/低碳城市峰会，在工作组机制下也已西城了更全面的合作网络。

下阶段，中国应鼓励更多的地方政府、企业和民间组织参与中美气候合作，在低碳技术创新开发、碳交易等关键领域不断深化务实合作行动，为两国在高层政治和战略层面推进气候合作奠定基础 and 提供动力。

（柴麒敏、祁悦供稿）

注：本文摘自《瞭望》