

美国奥巴马总统“气候行动计划”解读

仲 平

(中国 21 世纪议程管理中心, 北京 100038)

摘 要: 2013 年 6 月, 美国总统奥巴马在华盛顿乔治城大学发表关于应对气候变化的讲话, 发布了“总统气候行动计划”, 重申到 2020 年美国实现在 2005 年基础上减排温室气体 17% 的承诺, 并从减少温室气体排放、应对气候变化的不利影响和领导国际合作三个方面系统阐释了美国联邦政府将采取的一系列举措, 这是迄今为止美国政府最全面综合的气候政策。通过分析和梳理该“气候行动计划”推出的背景、主要内容以及美国各界的反应等, 指出了该计划的实质和存在的一些问题, 包括在实施范围、执行力度、持续性和有效性等方面的局限性。

关键词: 美国; 奥巴马; 气候行动计划; “德班平台”

中图分类号: F205(712); P467 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2014.03.002

2013 年 6 月 25 日下午, 美国总统奥巴马在位于华盛顿的乔治城大学宣布了“总统气候行动计划”(The President's Climate Action Plan, 简称“气候行动计划”), 重申了到 2020 年, 美国将实现在 2005 年基础上减排温室气体 17% 的承诺, 并从减少温室气体排放、应对气候变化的不利影响和领导应对气候变化国际合作等 3 个方面系统阐释了本届联邦政府行政部门将采取的一系列举措和目标, 释放明确信号, 严控发电厂 CO₂ 排放。这一“气候行动计划”, 被认为是迄今为止美国政府最全面综合的气候政策。

此次宣布“气候行动计划”, 奥巴马绕开了美国国会, 是通过行政命令手段应对气候变化, 意在实现竞选承诺, 确保其在第二任期内得以造就经久的政治遗产。美国官方对奥巴马此举事先进行了高调铺垫, 奥巴马日前出访德国, 在柏林发表讲话时便表示“延缓气候变化的努力需要大胆行动”^[1]; 白宫方面则事先通过官方网站、推特(Twitter)、脸书(Facebook)、Youtube 等新媒体平台, 广泛宣传造势。“气候行动计划”推出后,

各界反应热烈, 但褒贬不一。本文对奥巴马“气候行动计划”进行了全面梳理, 对其推出背景及主要内容进行了介绍, 汇总了美国各界对其的反应, 并在此基础上, 对“气候行动计划”的实质和存在的问题进行了解读和深入的分析。

1 “气候行动计划”推出背景

1.1 在科学层面

随着气候变化相关观测和研究的持续开展, 以及包括政府间气候变化专家委员会(IPCC)等全球和区域层面气候评估工作的深入, 人类活动导致气候的变化已成为全美主流科学界的共识^[2]。美国海洋与大气管理局(NOAA)和美国《第三次国家气候评估报告》数据^[3-4]显示: 1895 年以来, 全美地表平均气温升高了 0.83 °C, 2012 年是美国有气候记录以来最热的一年, 且最热的 12 年全部出现在过去 15 年内; 降水普遍减少, 2012 年全美平均降水较 20 世纪年平均减少 60 mm; 纽约港海平面较 100 年前已上升约 30 cm。此外, 美国的观测数据表明, 2012 年北极夏季海冰覆盖面积降至历史

作者简介: 仲平(1979—), 男, 工学硕士、理学硕士, 助理研究员, 主要研究方向为科技政策与管理、环境管理及气候变化等。
收稿日期: 2013-11-08

最低值，部分站点大气 CO₂ 浓度已达到 400 ppm，为过去 80 万年最高^[5]，均表明气候变化问题已十分紧迫。因此，奥巴马在近期讲话中多次呼吁“必须立即行动起来应对气候变化”^[1]。

1.2 在民意层面

随着气候变暖和极端气候事件的频发，越来越多的美国民众对气候的变化及其带来的影响有了切身感受，加上媒体引导和环保人士的宣传呼吁，支持政府管控温室气体的呼声日益高涨。2012 年，耶鲁大学开展的全美范围民意调查显示：75% 的受访者认为，CO₂ 应该作为大气污染物进行管制；79% 的受访者认为，政府应该加大对可再生能源等清洁能源技术研发的支持力度，应较 2009 年前有较大提升^[6]。

1.3 在经济层面

一方面，金融危机以来，美国认识到必须通过振兴实体经济实现国民经济的持续健康发展，以应

对气候变化为切入点发展清洁能源产业、推动能源转型，成为重振美国经济的理想抓手；另一方面，美国近年与极端气候相关的灾害事件频度和损失程度大大增加，2012 年，全美天气和气候灾害损失超 10 亿美元的共 11 起，合计损失超过 1 100 亿美元，其中，热带风暴“桑迪”和美国西南部旱灾的损失分别高达 650 亿和 300 亿美元之巨^[3,7]；此外，伴随着页岩气革命，美国天然气产量快速增长且价格大幅降低，为实现低成本能源转型提供了条件^[8]。

2012 年，美国能源相关 CO₂ 排放量已降至 52.93 亿 t，约为近 20 年最低水平^[9]。尽管该下降在很大程度上是受金融危机影响，但随着近几年天然气在美国能源结构中比例的稳步提高和可再生能源的快速发展，美国在经济缓慢复苏的同时实现了 CO₂ 排放量的下降（见表 1 所示），一定程度上消除了部分政、商界人士关于应对气候变化必然有损经济发展的观念。

表 1 1990 年以来美国相关能源 CO₂ 年排放情况

年份	CO ₂ 排放量/亿 t			
	煤	天然气	石油	总排放
1990	18.21	10.24	21.86	50.38
1995	19.13	11.83	22.16	53.22
2000	21.55	12.43	24.59	58.67
2005	21.82	11.83	26.22	59.99
2007	21.72	12.43	25.96	60.23
2008	21.39	12.52	24.37	58.41
2009	18.76	12.30	23.07	54.24
2010	19.82	12.90	23.39	56.23
2011	18.76	13.06	23.04	54.98
2012	16.64	13.64	22.54	52.93

数据来源：美国能源信息署 (DOE EIA)，http://www.eia.gov/environment/emissions/ghg_report/。

1.4 在政治层面

奥巴马在第二任期已经没有太多顾忌，试图在应对气候变化方面有所作为，争取留下政治遗产。自 2003 年亚利桑那州共和党参议员麦凯恩与前康涅狄格州民主党参议员利伯曼联合提出《气候管理法》(*Climate Stewardship Act*) 草案以来，美国国会先后共提出了数十个与气候变化、低碳经济

和清洁能源相关的法案草案，包括奥巴马在第一任期力推的《美国清洁能源与安全法》(*American Clean Energy and Security Act of 2009*)，但均因党内、派别间和利益集团间分歧过大而以失败告终。2009 年奥巴马戴着“绿色”光环就任美国总统后，先后在国会和哥本哈根联合国气候大会碰壁，因此，只能将气候变化问题暂时搁置，集中精力处

理优先度更高的医疗和金融改革议程，虽取得效果，但已几乎耗尽民主党在国会的政治资源。启动美国应对气候变化的长期挑战将是一项伟大的政治成就，而通过国会立法几无可能，因此，奥巴马决定“破釜沉舟”，在2013年年初发表国情咨文时承诺：“若国会不尽快就气候变化采取行动，我将通过内阁和行政命令来实现。”考虑到相关行政命令的落实需要时间，奥巴马在第二任期伊始便推出了一揽子的“总统气候行动计划”。

2 气候行动计划主要内容

奥巴马讲话当天，白宫全文发布了“总统气候行动计划”（*The President's Climate Action Plan*），从减少温室气体排放、应对气候变化的不利影响和领导应对气候变化国际合作等3个方面梳理并提出了本届联邦政府应对气候变化的具体行动和目标。

2.1 减缓——重申17%减排目标，努力削减碳排放污染

“气候行动计划”重申，到2020年，美国将实现在2005年基础上减排温室气体17%的目标，从减少化石能源使用、发展清洁能源和减少能源浪费等方面提出了一系列新举措。

（1）控制电厂碳排放污染

在美国，发电厂排放碳污染量约占全美温室气体总量的1/3。奥巴马讲话当天便签发“关于制定火电厂碳污染排放标准”的总统备忘录^[10]，责成美国环保局与州政府、产业界合作，在目标期限内分别制定针对新建电厂和现有电厂CO₂排放标准。其中，关于新建电厂CO₂排放标准，美国已于2013年9月20日前完成建议稿，将在广泛征求意见后尽快发布；关于现有电厂CO₂排放标准，于2014年6月1日前完成建议稿，将于2015年6月1日前发布。

（2）大力推动清洁能源发展

为大力推动清洁能源发展，“气候行动计划”提出：2014财年提高联邦清洁能源研发与示范投入至79亿美元（相比2013财年增长30%）；由能源部通过项目征集方式提供80亿美元贷款担保，支持先进清洁化石能项目；推动美国可再生能源发电装机到2020年再翻番，要求内政部在年底前批准1000万kW可再生能源发电项目的联邦用地；促进智能电网发展，简化清洁电力传输项目行政

手续；由白宫国内政策委员会、科技政策办公室（OSTP）牵头，能源部配合，启动每4年一次的能源评估；联邦部门将做出表率，使到2020年，联邦用电20%来自可再生电力，国防部将建成300万kW可再生能源发电设施。

（3）提高能效，减少浪费

为提高能效，减少浪费，“气候行动计划”提出：制定电器和建筑能效标准；制定重型车辆燃油经济标准；扩大总统“更好建筑挑战”计划，到2020年，实现商业和公共建筑能效提高20%；联邦部门将作出表率，通过提高电器和建筑能效标准，到2030年，实现累计减少CO₂排放量30亿t；等等。

2.2 适应——做好准备，减少气候变化带来的不利影响

为应对气候变化带来的不利影响，“气候行动计划”提出，美国联邦政府将主要围绕以下3个方面加强适应工作：

（1）加强社区防范能力和基础设施安全

联邦部门应能够识别并减少适应气候变化相关投资的障碍，引导更多资源投入该领域；建立由州、地方和土著部落官员组成的专门工作组，整理地方需求和建议；围绕建筑和基础设施安全，指定国家标准技术研究院着手制定指导社区防范气候风险的综合性框架；为地方增强适应气候变化能力的基础设施评估、维护和修缮提供支持；总结“桑迪”飓风经验教训，推进灾区重建。

（2）保护经济和自然资源

联邦部门应能够识别能源、农业等主要行业和领域的脆弱性；启动针对性措施，增强医疗、土地和水资源及农业等行业和领域抵御气候风险的能力；启动跨部门的“国家干旱应对合作”计划，协调管理旱灾；加强跨部门协作和与地方的合作，减少森林火灾风险；对联邦出资修建的基础设施，开展气候风险评估（包括海平面上升、洪灾等）；推动气候保险业发展；等等。

（3）充分利用科学管理措施，减少气候影响

美国将继续加强美国全球变化研究计划（USGCRP）等跨部门气候变化研究和评估；将于2014年春，发布《第三次国家气候评估报告》，综合最新研究成果，为政策指定提供实用的科学指

导；启动“气候数据行动”（Climate Data Initiative），公开联邦气候变化相关信息和成果；依托数据开发公开易用的气候化工具，服务企业和公众。

2.3 国际合作——领导全球共同努力应对气候变化

（1）加强双、多边合作

美国将通过主要经济体能源与气候论坛（Major Economies Forum on Energy and Climate）等平台，进一步加强主要碳排放大国间的沟通、协调与合作；在现有机制基础上，拓展与中国、印度、巴西等新兴大国在能源与气候等方面的合作；通过气候与清洁空气联盟（Climate and Clean Air Coalition to Reduce Short-lived Climate Pollution），合作减少短寿命气候污染物；通过热带雨林联盟 2020（Tropical Forest Alliance 2020）等计划，减少全球毁林和森林退化；通过清洁能源部长会议（Clean Energy Ministerial）、碳收集领导人论坛（CSLF）等机制，加强与他国在清洁煤、能效、非常规天然气及核能等领域的合作；以亚太经合组织（APEC）共识为基础，在国际贸易组织（WTO）发起关于环境产品和服务（包括清洁能源技术）全球自由贸易的谈判；停止在国外援助新建非碳捕集与封存（CCS）或超高效的燃煤电厂；加强全球适应气候变化的能力；在哥本哈根协议快速启动资金的基础上，继续动员国际气候融资支持发展中国家应对气候变化。

（2）领导和推动谈判取得成果

美国将延续在推动《哥本哈根协议》、德班平台等成果进程中发挥的重要作用；2015 年，联合国气候大会明确了 2020 年后全球应对气候变化的进程，美国将寻求达成雄心勃勃、包容（包括中国、印度、巴西等发展中大国）、灵活（考虑不同国情）的国际气候协议；在《蒙特利尔议定书》下，美国将推动全球削减氢氟碳化物（HFCs）；在国际海事组织（IMO）、国际民航组织（ICAO）下，推动航空航海行业应对气候变化。

3 美国各界的主要反应

3.1 支持意见

多数民主党议员对奥巴马“气候行动计划”持支持态度。众议院能源与商业委员会副主席、加州众议员亨利·韦克斯曼表示：“尽管奥巴马绕开国

会、采取行政指令的单边行动不是最佳选择，但却是目前的唯一选择，已经到必须展开行动的时候了。”美国国务卿克里在奥巴马讲话后第一时间便跟进发言，称美国在应对气候变化方面已取得进展，并呼吁全球其他国家跟进相关努力。美国能源部、内政部、环保局等部门已经开始行动，落实“气候行动计划”的具体举措。

众多环保组织、环保主义者发表声明支持“气候行动计划”，认为奥巴马总统展现了应有的领导力，并期待相关举措能够尽快得到落实。美国环保协会（EDF）高级副总裁埃里克·普里表示：“这标志着美国联邦政府层面‘气候沉默’时代的历史性终结，政府开始迎头赶上在气候变化问题上的民意。”因气候变化问题曾多次公开批评奥巴马总统的美国前副总统戈尔，对“气候行动计划”表示欢迎，他认为，“奥巴马提出的气候政策符合当前的政治现状。”

另有不少环保组织虽支持该“气候行动计划”，但认为美国政府应该做得“更多、更大胆”。

3.2 主要反对意见

美国国会共和党及少数煤炭州的民主党议员多对“气候行动计划”及总统绕过国会控制电力行业 CO₂ 排放不满，称奥巴马在对“煤炭宣战”（Declaring a War on Coal），必将对经济和就业增长带来负面影响，不利经济复苏。众议院发言人、共和党领袖博纳称奥巴马发布气候计划是“完全疯狂之举”。美国国家矿业协会和印第安纳、肯塔基、密西西比、北达科他等 7 个煤炭州的州长则联名致信奥巴马，请求撤销对现有电厂排放进行管制。

煤炭企业和煤企投资者对“气候行动计划”的发布忧心忡忡，美国主要煤炭企业股价当日跌幅均超过 5%，其中，博地能源（Peabody）下跌 7.2%，克里夫（Cliffs Natural Resources）下跌 7.6%，固本能源（Consol）下跌 5.8%。作为煤电、铁路运输公司代言人的美国清洁煤电联盟（American Coalition for Clean Coal Electricity）则声称：近期将投入数百万美元进行宣传和造势，反击奥巴马“气候行动计划”对电力行业 CO₂ 排放的限制。

此外，仍有部分环保主义者对“气候行动计划”中鼓励发展核能、全球推广水力压裂技术开采非常规油气资源等措施，持保留意见。

4 奥巴马“气候变化行动”存在的问题

在当前美国复杂的政治生态下，奥巴马“气候行动计划”在减排目标方面虽显保守，但仍体现了联邦政府严格控制温室气体排放的决心和领导全球应对气候变化的雄心，释放出明确政治信号——严控发电厂碳污染排放，被广泛认为是迄今为止美国政府最全面、最综合的气候政策。然而，因“气候行动计划”主要依靠联邦行政措施，在国会、煤炭州和传统能源企业的压力下，其实施范围、力度、持续性和有效性等方面都有一定的局限性。

4.1 计划并不是推动美国实现绿色发展的长期战略，相关行政措施的影响范围有限

“气候行动计划”完全依靠行政手段，各具体措施往往以单个行业或部门为目标，由某一联邦部门或几个部门实施，相对割裂，无法在战略层面从整体上推动美国经济的绿色转型。若通过议会立法，采用覆盖面更广的政策手段，如，“碳税”（Carbon Tax）、“限额-交易”（Cap-Trade）等，将能对美国经济转型发展起到更深远的影响。

4.2 计划中举措多为新瓶装旧酒，宣传造势为目的，并未提高既定的17%的减排目标

“气候行动计划”并未提高奥巴马在2009年宣布的实现到2020年在2005年基础上减排17%的目标。诸如新建电厂CO₂排放限制、重型车辆燃油经济标准、电器和建筑能效标准、总统“更好建筑挑战”、编制发布《国家气候评估报告》等许多措施都是之前确定的，经过包装作为“气候行动计划”再次发布，旨在宣传造势，服务政治目的。

4.3 计划的核心措施——制定电厂CO₂排放标准，能否在目标时间内得到有效落实尚存变数

按照总统备忘录指示，美国环保局将于2015年6月1日前发布现有电厂CO₂排放标准，各州将于2016年6月30日前制定并提交具体实施计划，也即，实施电厂CO₂排放标准至少需要3年时间。期间，联邦政府将面临国会、煤炭州、煤炭企业及电厂的持续压力。一方面，标准制定程序存在变数，国会共和党可在标准颁布前利用《国会审查法案》驳回该标准；另一方面，执行力度无法保障，环保标准的实施由州政府管理，不排除相关州在执行中缩水的可能。此外，作为行政命令，该标准能

否长期执行，还将取决于继任总统对应对气候变化问题的态度。

4.4 计划意指2015年国际气候谈判，强调共同应对，但向发展中国家进行技术转移和资金援助明显缺乏诚意

按照《联合国气候变化框架公约（UNFCCC）》谈判安排，最迟将在2015年联合国气候大会上完成“德班平台”谈判，达成有法律约束力的、全面的、全球性的协议，以明确2020年后全球应对气候变化的行动。“气候行动计划”的高调推出和其中关键措施的时间安排，体现了美国占据主动、重塑领导力、拉发展中大国减排、以双多边合作引导国际谈判的战略意图；而在技术转移和资金方面，“气候行动计划”延续了美国回避责任的一贯做法，不顾发展中国家资金和能力的匮乏，将技术转移完全推给市场，将气候补偿与官方发展援助混为一谈。

5 结语

中美两国在应对气候变化问题上有着广阔的合作空间：减缓方面，两国不仅共同资助建立了“清洁能源联合研发中心（Clean Energy Research Center, CERC）”开展清洁能源技术联合研发，还通过中美战略经济对话框架下建立中美气候变化工作组，将围绕智能电网、建筑与工业能效、碳捕集利用与封存、温室气体统计报告等5个领域开展技术合作；适应方面，虽然中美两国暂无具体合作，但两国均面临生态地理环境复杂、沿海人口密集、易受气候变化影响等特点，开展技术合作和政策对话将使双方受益。

此次奥巴马发布的“气候行动计划”，虽然存在一些方面的局限性，但较前任政府已积极了许多，且提出要加强与中国的合作。因此，可以预见，奥巴马“气候行动计划”的推出必将促进两国在应对气候变化领域的合作，我国相关部门应早做筹备。■

参考文献：

- [1] Executive Office of the President. Remarks by President Obama at the Brandenburg Gate—Berlin, Germany [EB/OL]. (2013-06-19)[2013-06-25]. <http://www.whitehouse.gov/the->

- press-office/2013/06/19/remarks-president-obama-brandenburg-gate-berlin-germany.
- [2] Inter-governmental Panel on Climate Change. Climate Change 2013: The Physical Science Basis[R]. Geneva: IPCC, 2013-09-30.
- [3] Executive Office of the President. President Obama's Plan to Fight Climate Change[R/OL]. (2013-06-25)[2013-06-30]. <http://www.whitehouse.gov/share/climate-action-plan>.
- [4] National Climate Assessment Development Advisory Committee. Federal Advisory Committee Draft Climate Assessment—Executive Summary[R/OL]. [2013-06-30]. <http://ncadac.globalchange.gov/download/NCAJan11-2013-publicreviewdraft-chap1-execsum.pdf>.
- [5] Levin K. 400 PPM: Carbon Dioxide Levels Cross a Sobering New Threshold[EB/OL]. (2012-06-05)[2013-07-10]. <http://insights.wri.org/news/2012/06/400-ppm-carbon-dioxide-levels-cross-sobering-new-threshold>.
- [6] Yale University. Public Support for Climate & Energy Policies in March 2012[R/OL]. (2012-03)[2013-07-10]. <http://environment.yale.edu/climate-communication/article/Policy-Support-March-2012/>.
- [7] Executive Office of the President. The President's Climate Action Plan[R/OL]. [2013-08-12]. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27sclimateactionplan.pdf>.
- [8] Pratson L F, Haerer D, Patiño-Echeverri D. Fuel Prices, Emission Standards, and Generation Costs for Coal vs Natural Gas Power Plants[J]. Environ Sci Technol, 2013, 47 (9) : 4926–4933.
- [9] US Energy Information Administration (EIA). Emissions of Greenhouse Gases in the U.S.[EB/OL]. (2011-03) [2013-09-13]. http://www.eia.gov/environment/emissions/ghg_report/.
- [10] The White House. Presidential Memorandum—Power Sector Carbon Pollution Standards[EB/OL]. (2013-06-25) [2013-09-13]. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/25/presidential-memorandum-power-sector-carbon-pollution-standards>.

Analysis and Review on the US President's Climate Action Plan

ZHONG Ping

(The Administrative Centre for China's Agenda 21, Beijing 100038)

Abstract: In June 2013, U.S. president Barack Obama unveiled the *President's Climate Action Plan*, which reiterated his previous commitment to reduce greenhouse gas emissions in the range of 17% below 2005 level by 2020, and released a series of actions and targets to reduce greenhouse gas emissions and prepare for the climate impacts domestically, and to strengthen its international leadership in addressing the issue jointly. The plan was considered to be the most comprehensive climate policy in the U.S. to date. The paper analyzes the background of the plan, summarizes the main contents and instruments in the plan, collects various views from different stakeholders on the plan, and concludes by pointing out the constraints and weakness of the plan.

Key words: the U.S.; Obama; *President's Climate Action Plan*; Durban Platform