

跨大西洋气候政治分歧：表征、动因与前景

赵 斌，谢淑敏

摘 要：在并不久远的全球气候政治史上，美欧角色及其影响总能引发广泛讨论，但双方仍存在明显分歧。美欧对全球治理角色定位存在认知偏差，不同的经济模式和政治体制差异，导致二者在非传统安全议程中的利益分歧大于合作意愿，因此双方在气候变化治理目标、方式、行动等方面分歧明显，这将影响和制约跨大西洋关系重新趋近的程度和全球气候治理体系变革。美欧存在一定的气候合作空间，延续跨大西洋气候行动。跨大西洋气候政治发展前景在于强化《巴黎协定》目标共识，扩大清洁能源技术部署，推进绿色技术开发和创新，提振全球气候治理雄心。

关键词：跨大西洋气候政治；美国；欧盟；分歧；全球气候治理

中图分类号：D996.9 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2022)05-0060-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20220927.004

一、问题的提出

近半个世纪的冷战，美欧出于共同的军事政治安全需要，一度形成所谓跨大西洋联盟。美欧关系成为国际格局和大国关系中最重要双边关系之一。冷战结束后，这种盟友关系理论上失去了军事政治基础。然而，受制于美欧依然存在的某些利益纽带和基本共识，跨大西洋联盟开始脱离冷战时期单纯以军事防务为主的传统安全模式，转向一种面向全球的政治经济外交安全互动，且几乎涵盖传统安全与非传统安全领域，跨大西洋关系态势因之亦迈向深刻变动与调整的新时期。

气候变化带来的非传统安全挑战与日俱增。随着国际社会对气候变化问题科学性和危机性的认知逐渐明晰，气候议题在国际事务中的地位愈发重要。当气候变化等环境问题被政治所裹挟，气候政治由此产生^{[1](P1)}，意味着气候问题已不仅限于环境领域，而逐渐成为一个需要各国共同关注、协商解决的全球政治议题。从能力和责任的视角出发，美国和欧盟作为战后国际体系中最重要行为体，且作为主要的温室气体排放者，双方气候政策及其互动无疑对全球气候治理进程影响深远。由于气候问题的全球代价效应和复杂系统属性，尽管全球气候治理领域存在美欧利益重叠，然而跨大西洋关系本身仍可能风云变幻，其间分歧并不鲜见。

回顾全球气候政治三十年发展历程（1992—2022），美欧气候政治具有明显的竞争性、差异性

基金项目：国家社会科学基金青年项目“新时代中国气候外交的理论基础与实践路径研究”（19CGJ043）；第二批陕西省“高层次人才特殊支持计划”（哲学社会科学、文化艺术类）青年拔尖人才支持计划（TZ0275）

作者简介：赵斌，法学博士，西安交通大学马克思主义学院国际问题研究中心教授、博士生导师，binzhao@xjtu.edu.cn（陕西 西安 710049）；谢淑敏，西安交通大学马克思主义学院国际问题研究中心博士研究生

致谢：感谢匿名评审专家的修改意见！文中谬误概由作者承担。

和动态性, 跨大西洋气候政治也在竞争、分歧、合作模式中曲折发展。全球化之强势带来的惯性思维, 即国家间联系更加紧密、利益融合加深, 但跨大西洋气候政治分歧成为“非确定性的意外”^[2]。基于此, 不妨首先回顾跨大西洋气候政治分歧的历史进程, 以期了解美欧气候政治的变化性, 从而进一步分析造成分歧的动因, 并展望跨大西洋气候政治发展前景。

二、跨大西洋气候政治分歧之表征

冷战结束后, 非传统安全领域的研究逐渐拓展, 相较于恐怖主义、粮食危机、难民危机等具有地域代表性的问题, 生态环境问题几乎涉及所有国家且影响巨大, 因而迅速成为国际社会关注的焦点, 其中, 全球气候变化问题又因系统效应而关涉甚广, 引发学界、政界和商界持久讨论。1980年代以来, 美国和欧盟是最早关注并参与全球气候治理的国际行为体。美国自1970年代关注环境问题以来, 对包括气候变化在内的环境问题长期持消极立场。小布什政府退出《京都议定书》反映美国在气候议题上的不作为。及至2008年奥巴马当选总统, 美国气候政治似迎来“第二次机遇”^[3]。然而, 历史却在特朗普执政期间“开倒车”。2021年高举“应对气候危机”大旗的拜登上台后, 努力重塑全球气候治理的领导者形象。反观欧盟, 自参与全球气候治理进程以来, 在制度设计、目标规划、议程设置等方面都力图发挥领导者作用, 即使哥本哈根气候大会后领导力式微, 却仍坚持一以贯之的气候政治立场。跨大西洋气候政治分歧的表征至少外化为以下三个方面。

(一) 认知分歧

在观念基础上, 欧盟强调气候治理的制度框架应基于科学分析, 希望搭建起有利于各行为体广泛参与的治理模式。IPCC等机构有关气候变化的评估报告长期被欧盟视作减排目标制定的基础。同时, 欧盟作为超国家组织, 在多层级治理框架下, 以一系列正式和非正式机制, 为成员国间交流合作提供实践平台, 也为其他次国家行为体提供参与机会^{[4](P2-4)}。此外, 欧洲社会层面普遍意识到气候危机的严重性, 欧盟气候政策的公众参与热情较高。早在1993年, 欧盟就提出应鼓励公众积极参与环境治理, 《奥胡斯公约》(the Aarhus Convention) 的生效也源于有关环境事务中信息获取、公众参与决策和诉诸司法。于是, “应对气候变化”这一观念在欧盟治理实践中得到广泛体现, 逐渐成为普遍共识。反观美国, 政府和公众并未对气候变化问题形成科学共识。据2019年YouGov的调查显示, 美国在气候问题上的政治分歧最为严重, 有15%的民众是气候变化怀疑论者, 该比例居全球之首; 此外, 30%的共和党人是气候变化怀疑论者, 而民主党人气候变化怀疑论者仅占4%^[5]。这种认知分歧导致美国气候政治立场可能因政党政治而发生摇摆。共和党人执政时反对环境立法、拒绝相信气候变化科学性等, 亦可能错误引导美国公众对气候变化的认知。

在制度倡议上, 欧盟热衷在全球层面提出统一减排目标, 美国则坚持不制定具体减排目标和任务。1991年, 欧盟在联合国气候变化政府间谈判委员会上提议, 到2000—2005年全球二氧化碳排放量稳定或低于1990年的水平^[6], 美国不赞同。《京都议定书》谈判期间, 欧盟重申支持发达国家减排的立场, 美国则对欧盟的提议表示担忧^[7]。2007年巴厘岛气候大会, 美欧双方围绕量化减排进行讨论。欧盟认为, 截至2020年公约附件一国家应减排25%~40%(以1990为基准年)。这一提案遭到美国反对, 并且指责欧盟试图预先对谈判结果下定论^[8]。尽管奥巴马执政时期美国气候政治发展迎来转机, 但仍未能完成减排任务。特朗普执政时期又退出《巴黎协定》, 招致国内和国际社会不满。拜登上台后宣布的“雄心勃勃”的气候计划是否能如期实现, 亦有待时间检验。此外, 美国出于霸权护持的惯性思维, 拒绝设立强制且明确的减排指标, 而更多是基于自由市场竞争的减排制度, 主张保持一定的自主性和灵活性; 欧盟则致力于形成具有法律约束力的减排机制, 以总量控制和排放贸易制度建立全球排放贸易体系, 实质是为了形成对各国减排目标的分配及制度约束。

在治理框架上,美国认为《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC,以下简称《公约》)的相关规定会约束社会经济发展,因而希望通过建立其他气候治理多边倡议,以实现《公约》协定目标,例如,推动清洁能源发展以实现气候目标(亚太清洁能源合作),或由主要经济体组成相关机制以推动区域性气候议程(G7/G20)。相反,欧盟多年来一直将《公约》作为其参与全球气候治理的主框架,并提议发达国家和发展中国家均应接受框架内的减排义务和监督。

(二) 行动差异

美国和欧盟作为国际气候谈判中的关键参与者和重要责任方,双方气候治理行动差异明显。美国气候政治参与是一个渐变的过程,即随着历届政府的上台和交接而变化,气候政策摇摆不定且连续性不强。其主要原因在于:一方面,国内传统利益集团认为既定减排目标有损美国社会经济发展,强烈反对气候政策的实施。另一方面,气候变化怀疑论对美国政界和公众的影响。布什政府以气候变化的科学不确定性为由,拒绝就减少温室气体采取相关行动;克林顿政府时期的“伯德-哈格尔决议”(Byrd-Hagel Resolution),拒绝签署只有发达国家减排承诺的法律协议;小布什政府更是退出《京都议定书》,采取自由放任的气候政策。此后,为重塑全球气候政治领域的大国地位,奥巴马政府在气候变化问题上表现出积极姿态。然而,特朗普政府强调“美国优先”,退出一系列被认为不符合美国国家利益的国际机制,在国内采取“去气候化”行动。此后,尽管拜登政府将应对气候变化作为贯穿各领域的优先事项,但能否修复美国与世界的关系,推动美国气候政治发展,其动态仍需谨慎评估。总之,美国参与全球气候治理的国家战略与外交政策考量是在国内维持政治稳定、推动经济发展,在国际层面谋求主导权、捍卫美国霸权、维持美国优势地位。

相比而言,欧盟较早关注气候变化问题,为国际社会应对气候变化率先垂范,推进全球气候治理的制度创设与规则制定,并试图在全球气候政治中扮演领导者角色^{[9](P6)}。自《公约》生效之后,欧盟积极参与并寻求 UNFCCC 谈判进程中的主导地位,不仅将自身的国际承诺细化为成员国的减排责任,更是在超国家层面制定宏大的气候目标为其他国家和地区做示范。美国退出《京都议定书》之后,欧盟利用美国在气候变化领域的“不作为”,以更有力的措施强化内部气候治理,通过内部立法落实国际气候承诺,推进国际气候谈判进程,与发展中国家建立合作关系,为欧盟按照自己的设想充当气候政治领导者提供机遇^{[10](P188-190)}。此外,2007年欧盟提出“20-20-20”目标;2014年提出“2030”目标,2018年提出“2050”目标^①。从欧盟气候治理行动来看,绿色低碳发展态势不会根本逆转,美欧未来在气候治理行动方面的分歧亦将长期存在。

(三) 目标迥异

“转移支付”(Transfer Payment),对于全球环境治理和公正而言,至关重要。在气候议题中,按照《公约》规定,“转移支付”所涉资金来自发达国家,以支持发展中国家减缓和适应气候变化,及与此相关的技术创新。近年来,发达国家从自身利益出发,开始注重对发展中国家的气候援助,其实质在于以援助为名,寻求对发展中国家技术市场的进一步开发^[11]。对比美国和欧盟近年来的气候援助,欧盟力度远超美国。2004年欧盟发布《发展合作背景下的气候变化行动计划》,提出帮助发展中国家应对气候变化的四个战略领域:政策对话、缓解、适应和能力建设^[12];2007年设立的欧盟—非洲基础设施信任资金(EU-AITF),旨在帮助非洲国家实现低碳发展;2008年欧盟启动“全球气候变化联盟+”(GCCA+)的援助项目,帮助小岛屿国家和最不发达国家提升气候治理能力。2009年,欧盟在哥本哈根气候大会举办之前提议,“到2020年每年向发展中国家提供1000亿

^① 2007年3月,欧盟委员会提出到2020年减排至少20%(以1990为基准年)、可再生能源消费占比20%、能源效率提升20%;2014年10月,目标则是2030年前减排40%、可再生能源消费占比27%、能源效率提升27%;2018年11月,目标是到2050实现欧洲大陆气候中和。

欧元的资金援助,且欧盟将每年提供150亿欧元”^[13],帮助贫穷国家应对气候变化。2019年,作为世界上最大的气候融资捐助国,欧盟及其成员国(包括英国)和欧洲投资银行提供232亿欧元,相较2018年增长6.9%^[14]。同年,欧盟与阿根廷、加拿大、中国等共同启动可持续金融国际平台,扩大动员私人资本进行环境可持续投资。此外,欧盟还注重气候融资透明度、融资渠道多样化、援助参与方多元化。作为气候援助的典范,其气候运行机制也具有某种功能“外溢”,即巩固欧盟在气候外交上的良好形象和突出地位。

根据数据显示,2004年美国对外气候援助支出增加到2.52亿美元(1993年为2.01亿美元),但从相对数量看,美国应对气候变化总体支出份额从9%跌至5%^[15]。奥巴马执政期间,美国气候援助以年均14亿美元的幅度增长,2010—2015年,美国对外气候援助总额达87亿美元^[16]。特朗普上台后,美国气候政策走向“灰色型”立法,取消奥巴马政府时期的“全球气候变化倡议”(GCCDI),导致美国国内和对外双边气候行动资金断流。2017—2018年,尽管美国经济规模超过所有国家的总和,但其提供的气候融资仍少于法国、德国、日本和英国。2021年9月,拜登政府提出到2024年每年向发展中国家提供114亿美元的气候资金,但美国国会会在2022年仅批准了10亿美元的国际气候融资,远低于拜登政府的承诺^[17]。

三、跨大西洋气候政治分歧之动因

冷战以后,美欧出于主导全球秩序和重构治理规则的考虑,成了跨大西洋关系存续的重要战略支撑,但双方对全球治理角色定位存在认知偏差,不同的经济发展模式和政治体制差异导致双方非传统国际议程中利益分歧远大于合作意愿,影响和制约跨大西洋关系重新趋近的程度和全球气候治理框架的构建与完善。如上所述,跨大西洋气候政治分歧一直存在,美欧间气候政治“鸿沟”并未弥合,气候变化也是二战结束以来导致跨大西洋关系裂痕最为凸显的议题^[18]。因此,思考美欧气候政治分歧的动因,可为下文进一步评估跨大西洋气候政治前景奠基,也有益于探析应对与气候变化相关的地缘政治挑战。

(一) 全球治理体系中的角色定位

美国作为当今世界唯一的超级大国,其全球治理立场反复,决定了全球治理角色的两面性,即美国无疑是全球治理进程的主要力量,却又一度成为“麻烦制造者”。二战结束以来,美国从“孤立角色”转向全球治理的“领导者”,成为全球霸权秩序的捍卫者。总体而言,直至冷战结束后,美国全球战略理念几经嬗变,从最初的“杜鲁门主义”到“艾森豪威尔主义”“尼克松主义”,再到“新遏制战略”“世界新秩序”构想等^[19],其全球治理观一以贯之,即实现美国霸权,并寻求持续塑造与美国全球战略诉求高度吻合的全球治理体系。换言之,美国始终在实用主义外交哲学指引下,工具理性地运用国际机制、国际制度。一旦有违美国霸权或其全球战略考量,则反对建立具有约束力的全球治理机制,利用其自身“霸权优势”,与其他国际行为体唱反调,严重影响全球治理成效。究其原因,美国作为世界唯一超级大国,这种超强地位使美国政界一直存在着摆脱国际约束的呼声。此外,美国一直漠视欧盟提议的环境治理标准,反对减少温室气体排放量。这些做法看似在全球治理领域实行收缩战略,实则强化美国对全球治理的控制权。可见,美国推行的是利益导向型全球治理战略,将维护国家利益与美式霸权置于全球事务之上。

欧盟推行的是问题导向型全球治理战略,通过多边平台及其制度化,努力从经验和规范上凸显其一体化优势,促进国际合作与稳定,在实现自身利益的同时,不排斥在某些领域让渡主权,进行共同治理。后冷战时代以来,美欧之间的物质实力对比发生了一定程度的位移,彼此间的观念建构和利益诉求也随之转变,原有的“美国主导而欧盟跟从”式传统关系模式难以为继^[20],欧盟开始

重新思考自身的角色定位。诚如欧洲一体化历程,在国际贸易和全球经济合作方面,欧共体/欧盟向来率先垂范,并适时寻求欧洲价值观和欧盟标准的输出。随着欧洲一体化进程的加快,欧盟开始加强内部治理,并试图将内部治理经验推广至全球。欧盟在21世纪初发布的《欧盟治理白皮书》中明确提到要将欧洲“善治”经验推广至全球治理进程中,以消解全球化带来的消极影响^[21]。2002年,欧盟委员会将全球治理提上欧盟的议事日程。总体上,欧盟以区域治理为依托,积极参与双边/多边合作机制建设,有效多边主义成为欧盟推动全球治理的主要路径。2003年的《欧洲安全战略》就明确指出:“我们的安全和繁荣依赖有效多边体系,欧盟政策旨在实现建立以有效多边主义为基础的国际秩序。”^[22]事实上,对多边体系的强调在某种意义上也是对美国单边主义的质疑。毕竟,“美国优先”原则牺牲了欧洲利益,也冲击了以自由主义、多边主义为基础的美欧传统关系框架。

(二) 经济增长模式

一般而言,经济问题往往是影响环境政治的重要因素之一。关于经济发展与环境保护之间的关系,美国和欧盟有不同看法。美国政府的主流趋势是将环境保护置于经济增长之下,并假定二者之间存在零和博弈^[19]。应对气候变化会影响经济发展是美国的传统观念。于是,在经济增长形势趋好而环境危机较为严重时,环境政策相对容易获得重视和支持,反之经济危机会加大环境政策制定和推进的阻力。降低财政赤字、平衡联邦政府预算、扶持能源行业发展等成为摆在美国历届政府面前的难题。福特、卡特政府时期,都曾因能源利益集团影响而在环境政策方面做出妥协和让步^[23]。小布什政府正是因为对经济因素的考量,选择退出《京都议定书》。究其原因,还是与利益深深挂钩;次贷危机招致金融市场震荡,美国社会经济状况持续恶化,也是导致美国在环境政策上走向保守的主要原因。此后,尽管奥巴马政府将应对气候变化和发展经济相结合,然而其内核仍是经济(尤其是金融危机脱困)考量。商人出身、奉行“实用主义”的特朗普,以重振美国经济为由拒绝参与全球气候治理。可见,气候政策随经济形势的变化而相应调整,似乎成为美国环境政治演化的历史特点。相对而言,欧盟推崇“生态现代化”(Ecological Modernization)的主张,即现代化与生态环保并不矛盾^[19]。在该主张的支持下,欧盟第六个环境行动计划明确提出,应对气候变化不会影响经济增长和社会繁荣。正如欧盟委员会所言,“欧盟在1990—2016年间温室气体排放量减少23%,但同期经济增长了53%”^[24]。由此可见,欧盟将温室气体减排视为实现经济增长高水平良性循环、推动绿色经济社会发展的契机。

综上,跨大西洋气候政治分歧反映出美欧在经济增长模式上的不同选择。美国气候政治的发展在其曲折渐变的环境政治实践中并不排斥化石燃料的使用,但是其崇尚的“碳资本主义”(Carboniferous Capitalism)生活方式对实现环境保护和经济可持续增长目标而言还太遥远。欧盟则倾向于技术研发和革新,旨在打造低碳欧洲,以低排放、高增长之态势,改变现有基于传统能源行业的经济模式,采用节能减排、发展高新技术产业、创新清洁能源机制等方式推动欧洲产业升级,以最终形成兼顾经济、环境、社会发展的绿色低碳可持续模式。

(三) 政治体制

美国和欧盟虽同为西方民主国家,但在政府决策、政党制度、国家结构等方面仍明显存在差异。跨大西洋气候政治分歧的产生源于美欧不同的政治体制,至少涉及以下两大因素。

一方面,政府决策及其国内制约因素。美国宪法规定了行政机关、立法机构与司法部门之间的权力分立。在三权分立政治体制下,政府决策受到国会的影响最为明显。国会两院有重要的表决权,参议院必须以三分之二的多数票通过后,总统才可以签订新的国际条约,且参议院有权拒绝批准政府签订的条约。此外,若两院认为有必要,可以拒绝如碳税方案、可再生能源投资、能效标准等国家政策实施计划^[25]。一般而言,当环境恶化、经济状况良好、社会舆论呼吁政府采取行动保护环境时,国会可能支持和配合行政机关工作,反之则有可能设置障碍。这也可以解释为什么在

应对气候变化方面, 美国倾向于制定比欧洲更为“温和”的气候目标。相比而言, 欧盟各成员国面临的政策约束要明显少于美国。例如, 在德国, 当总理获得议会多数议员支持时, 批准国际条约就成为一个程序性的问题^[24]。因此, 在欧洲环境保护运动兴起、国内政治制约因素相对较少的情况下, 各成员国自然愿意积极出台环境政策以应对气候变化。

另一方面, 政党政治因素。不可否认, 美国气候政策的脆弱性和易变性很大程度上根源于两党执政理念的差异, 气候变化问题成为政党之争的缩影。民主党倾向于自由主义, 支持环境保护; 共和党则倾向于保守主义, 反对环境立法。此外, 美国政党统治至今沿袭两党交替执政的传统, 这就造成总统在任期内(4年或8年)很难将其党派的气候政治主张细化为可操作的具体方案。总统位置易主之后, 前执政党的气候政策自然容易中断或废弃, 这也正是美国参与国际气候谈判时立场反复的主要原因, 如克林顿政府积极主动, 小布什政府消极漠视, 奥巴马政府又高调宣布重塑美国气候领导地位, 特朗普政府在气候政策上开“历史倒车”。相较于两党轮流执政的美国而言, 欧盟内部则盛行多党制, 经常出现几个党派联合执政的情况。自1970年代起, 环保运动蓬勃发展, 绿党作为环境政治和环保主义的代表, 逐渐成为欧洲政坛不可忽视的力量, 体现了新的社会力量的政治诉求, 反对传统经济增长方式带来的全球生态破坏^[26]。从后续发展过程看, 伴随绿党成为欧洲传统大党联合、争取的对象, 其作为一个整体愈发体现出一个综合性议会的政党形象^[27], 并走向“体制化政党”。经过40余年的发展, 绿党在欧洲政治中逐步占据一席之地, 其成员在环境部门担任要职, 将环境保护作为执政的首要议题, 推动重塑欧洲绿色生态政治发展。

四、跨大西洋气候政治之前景

跨大西洋气候政治分歧并不意味着美欧间无合作, 相反, 分歧往往内蕴着某些合作的可能性和必要性^{[28](P64)}。2021年拜登政府上台, 将气候议题提升至国家安全与外交政策核心位置, 强调应对气候治理的多边主义立场。美国气候政治发展似重回角逐全球气候政治领导权方向, 向世界彰显美国积极推进气候外交、重新领导全球气候治理的意愿和能力。从目前形势看, 欧盟对拜登政府的气候新政报以欢迎, 双方在气候政治上的共识明显增多, 合作意愿也有一定提升, 跨大西洋关系因之亦开始回暖。鉴于美欧在全球气候治理中的重要地位, 双方在气候政策上的重新趋近对跨大西洋气候行动及全球绿色复苏具有重要意义。

(一) 美欧可能达成的气候合作

2020年12月2日, 《全球变局下的欧美新议程》由欧盟委员会发布, 为寻求跨大西洋合作释放新信号^[29]。2021年6月15日的“欧盟-美国峰会”标志迈向新的跨大西洋伙伴关系的开端^[30]。在拜登政府的带领下, 回归多边主义将使美国和欧盟相互协调、协作, 有效应对全球气候危机。具体而言, 美欧可能达成的气候合作包括以下四个方面。

第一, 加强美欧能源合作。美国和欧盟可以合作并引领新的数字技术和其他创新技术, 以减少能源消耗、改善能源效率^[31]。此外, 拓宽能源路线、推动能源多样化, 在某种程度上可以减少碳排放并维护大西洋两岸的能源安全。美国可以继续做欧盟最大的液化天然气(LNG)供应国, 确保能源的需求和供应得到有效匹配, 同时在电、氢、核等其他领域促进能源多样化合作。同样, 欧盟可以通过合作, 发展新的清洁能源技术(如氢能、风能)来支持美国能源多样化。

第二, 共同提出全球甲烷减排承诺。2021年3月9日, 美欧发表联合声明宣布, 双方承诺2050年实现净零排放和碳中和^[32], 这将使气候中和成为应对气候变化的新全球基准。在此背景下, 美欧联合发起全球甲烷倡议, 即到2030年全球甲烷至少减排30%(相比2020年)^[33]。甲烷作为全球第二大温室气体, 加快推进甲烷减排, 对短时间内减缓气候变化并将全球温升控制在1.5℃有着

重要意义。随后,美国与欧盟推出“全球甲烷承诺”(Global Methane Pledge),重点针对甲烷高排放行业(如燃煤、畜牧业等),测量和核实甲烷排放量,并重视甲烷监测等相关问题。该倡议在格拉斯哥气候大会(COP26)正式启动,除美欧外,还有103个国家加入该倡议,但这也将对发展中国家构成新的减排压力。

第三,清洁能源、绿色技术领域合作。无论是美国还是欧盟,在清洁能源和技术方面都具有世界领先的研发优势。加快长期储能、绿色钢铁、可持续航空燃料、食品垃圾处理等前沿技术的规模化和商业化^[34],将资金引导到对气候变化影响较小的技术和行业领域,增加公共投资,可实现跨大西洋绿色技术的突破。此外,美欧不得不加快清洁能源创新,这不仅是有有效减少温室气体排放和提高气候变化适应力的关键,也为经济竞争力和国家安全提供保障。

第四,更广泛地保护自然环境。欧盟鼓励美国加入《生物多样性公约》,以制止和扭转生物多样性丧失的趋势。在生物多样性方面,美国和欧盟就基于自然的解决方案、生物多样性与气候联系、增加美国对生物多样性财政支出的必要性等方面达成共识。在自然环境方面,欧盟委员会建议恢复欧洲的土壤和湿地保护,增强气候适应性。拜登政府也设定到2030年至少保护美国30%的陆地和海域目标^[35]。美欧重申致力于在可持续渔业、打击IUU捕捞^①和海洋治理方面开展合作。极地问题方面,美欧在《保护东北大西洋海洋环境公约》框架下,加强对南极海洋保护区的国际宣传,在北极问题上采取协调合作,包括停止勘探和使用碳氢化合物。

(二) 美欧可能面临的气候博弈

随着美国重返《巴黎协定》,美欧两大经济体都将应对气候变化与国家战略相融合,强调经济绿色复苏与气候变化应对之间的协调性,凸显自身的全球气候政治领导力。尽管美欧当前在应对气候变化问题上有着相似立场,即落实《巴黎协定》的既定目标、实现净零排放,但跨大西洋气候行动仍存在不确定性。

一方面,美欧双方围绕应对气候变化相关的经济问题存在利益冲突。在能源结构上,美欧虽致力于推动能源转型,但有关化石能源能否继续使用成为双方争论不休的难题。尽管欧盟可再生能源开发早,相关政策较为成熟,但人口增长、经济下滑、依赖天然气进口、能源价格飙升等问题,让欧洲背负沉重的能源压力和包袱,因此欧盟主张“去化石能源”的气候政策。相反,近年来美国在“页岩气革命”带动下实现了对石油天然气市场的重组,国内天然气价格下跌,降低了国内制造业能源动力成本,国际上继续扩大油气出口以争夺市场份额。化石能源带给美国的红利势必在应对气候变化方面带来附加影响——主张“天然气代替煤炭”等渐进方式减少碳排放量。在新能源汽车行业,美欧竞争激烈,都将发展新能源汽车产业升级为国家战略。拜登政府签署行政命令,“到2030年新能源汽车销量占比50%”^[36],美国将制定更为严格的燃油效率和排放标准,以此倒逼新能源汽车的需求量,同时加大技术创新力度,掌握关键零部件生产,并为国内制造业供应链的重组和扩张提供资金。面对美国的持续发力,欧盟也开始积极“押注”新能源汽车行业发展。根据欧洲绿色新政目标,“到2030年实现新能源汽车销量3000万辆,2035年前禁售内燃机汽车”^[37]。欧盟还加大了对汽车尾气排放的罚款力度。此外,欧盟实施多元化技术路线选择,兼顾发展更适合未来的氢能源汽车产业,认为氢能源汽车才是实现碳中和的最优路径和最佳方案。在全球智能新能源汽车产业蓬勃发展的背景下,此领域将是美欧未来激烈角逐的赛道之一。美国不会放弃争夺新兴产业领域的领导地位,而欧盟则希望抢占可再生能源领域竞争的先机,发展经济新动能。双方在技术创新、规则制定、资本投资、市场份额等方面或将面临激烈竞争。对美欧而言,以技术和产业为基础的新一

① 防止、阻止和消除“非法、不报告、不受管制捕捞”的国际行动计划(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, IPOA-IUU),简称“IUU捕捞国际行动计划”。

轮国际竞争正在上演。

另一方面, 美欧有可能陷入新的全球气候政治领导权竞争。2009 年的哥本哈根大会意味着欧盟领导地位的旁落, 加之内部关键成员国国情差异也在一定程度上限制了欧盟气候领导力的发挥^[38]。哥本哈根大会之后, 欧盟为谋求重新成为全球气候政治领导者而进行战略调整。在全球气候治理和全球经济增长均相对停滞的背景下, 欧盟意识到绿色复苏与应对气候变化相协同的重要意义, 并期望以更强有力的政策工具重塑欧盟在全球气候政治中的领导力。2020 年新冠肺炎疫情的蔓延, 反而更激发欧盟重塑全球治理领导力的决心, 试图在修复疫情重创的同时, 通过绿色复苏和能源转型, 向世界释放重新领导全球气候治理的强烈信号。反观美国, 2021 年拜登政府重返《巴黎协定》, 旨在以“全政府”之力在经济、社会、外交等方面推行“绿色型”气候政策, 希冀美国重新主导《巴黎协定》实践进程。从拜登政府上台后有关气候议题的密集行动来看, 其主要目标是通过争夺全球气候政治领导权以构筑(利于美国霸权护持的)全球气候政治新秩序^[39]。因此, 作为传统盟友, 欧盟不得不在战略上适应拜登政府的气候新政, 而欧盟的全球领导者雄心亦可能遭遇相应挑战。双方围绕全球气候政治领导权和话语权的争夺将持续存在。

五、结 语

拜登政府上台以来, 跨大西洋气候政治互动生发出新的共识。美国希冀在应对气候变化问题上发挥主导作用, 并致力于寻求重振“跨大西洋联盟”。2021 年 2 月, 在慕尼黑安全会议上, 拜登宣称“跨大西洋联盟现在是, 而且必须是我们希望在 21 世纪实现所有目标的基石”^[40]。拜登政府希望将气候行动转化为振兴美国能源部门和促进整个社会经济发展的机会, 创造一个全面采用清洁能源的未来, 带领美国成为世界清洁能源大国。然而, 美欧虽已具备较为成熟的双边外交基础, 但是否有可能制定一个更雄心勃勃的跨大西洋议程仍有待观察。毕竟, 许多欧洲人对拜登政府能否克服美国的两极分化持怀疑态度。尽管拜登及其幕僚团队十分关注气候问题, 但气候变化仍是其国内两大政党间产生最大分歧的问题之一。同样, 对欧盟而言, 近年来接连遭遇主权债务危机、难民/移民危机、恐怖主义、新冠肺炎疫情、乌克兰危机等问题冲击, 因而在气候治理方面表现得“力不从心”, 再加上欧盟内部利益多元化, “新”“老”欧洲各成员国之间发展水平参差不齐, 导致欧盟内部利益博弈较为激烈, 也给欧洲一体化的未来带来严峻挑战。跨大西洋气候政治分歧预示着美欧关系以及全球治理进程本身都亟待重塑。

参考文献

- [1] 赵斌. 全球气候政治中的新兴大国群体化——结构、进程与机制分析[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.
- [2] 严双伍, 赵斌. 美欧气候政治的分歧与合作[J]. 国际论坛, 2013(3).
- [3] 赵斌. 全球气候政治中的美欧分歧及其动因分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2013(4).
- [4] Hooghe, L., G. Marks. *Multi-Level Governance and Integration* [M]. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
- [5] Burn-Murdoch, J., L. Hook. *Survey Underscores High Levels of US Scepticism on Climate Change* [EB/OL]. <https://www.ft.com/content/e5374b6c-d628-11e9-8367-807ebd53ab77>, 2022-09-01.
- [6] 骆继宾. 回忆气候变化框架公约的谈判和签署(五)[EB/OL]. http://www.cma.gov.cn/kppd/kppdqxsj/kppdqhbh/201212/t20121216_197216.html, 2022-06-01.
- [7] A Reporting Service for Environment and Development Negotiations. *Earth negotiations bulletin* [J]. *International Institute for Sustainable Development*, 1997, 68.

- [8] A Reporting Service for Environment and Development Negotiations. Earth negotiations bulletin[J]. *International Institute for Sustainable Development*, 2007, 354.
- [9] Jordan, A., D. Huitema, H. Van Asselt. Climate change policy in the European Union; An introduction[A]. A. Jordan, et al. *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation*[C]. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- [10][英]安东尼·吉登斯. 气候变化的政治[M]. 曹荣湘, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [11]刘燕华, 冯之浚. 南南合作: 气候援外的新策略[J]. 中国经济周刊, 2011(9).
- [12]European Commission. *Supporting a Climate for Change: The EU and Developing Countries Working Together*[M]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009.
- [13]Chaffin, J., E. Crooks. *EU Sets Out €15bn Climate Aid Plan*[EB/OL]. <https://www.ft.com/content/bfe71868-9ca6-11de-ab58-00144feabdc0>, 2022-06-01.
- [14]European Council. *Climate Finance: EU and Member States' Contributions Continued to Increase in 2019*[EB/OL]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/29/climate-finance-eu-and-member-states-contributions-continued-to-increase-in-2019/>, 2022-06-01.
- [15]GAO. *Federal Reports on Climate Change Funding should be Clearer and More Complete*[EB/OL]. <https://www.gao.gov/assets/gao-05-461.pdf>, 2022-06-01.
- [16]赵行姝. 美国对全球气候资金的贡献及其影响因素——基于对外气候援助的案例研究[J]. 美国研究, 2018(2).
- [17]Farand, C. 'Betrayal': US Approves Just \$ 1bn Climate Finance for Developing Countries in 2022[EB/OL]. <https://www.climatechangenews.com/2022/03/11/betrayal-us-approves-just-1bn-climate-finance-for-developing-countries-in-2022/>, 2022-03-13.
- [18]Szarka, J. The EU, the USA and the climate divide: Reappraising strategic choices[J]. *European Political Science*, 2012(1).
- [19]刘德喜. 论美国的全球战略[J]. 国际政治研究, 2003(2).
- [20]Calleo, D. P. The broken west[J]. *Survival*, 2004(3).
- [21]杨娜. 欧盟的全球治理战略[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2012(3).
- [22]EUR-Lex. *European Security Strategy*[EB/OL]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:r00004>, 2022-06-01.
- [23]Seroka, J., A. D. McNitt. Energy and environmental roll call voting in the U. S. Congress in 1975 and 1979[J]. *Policy Studies Review*, 1984(3-4).
- [24]European Commission. *EU Cut Emissions by 23% from 1990 to 2016, While Economy Grew by 53%*[EB/OL]. https://ec.europa.eu/clima/news-your-voice/news/eu-cut-emissions-23-1990-2016-while-economy-grew-53-2017-11-07_en, 2022-06-01.
- [25]Busby, J., A. Ochs. *From Mars and Venus Down to Earth: Understanding the Transatlantic Climate Divide*[EB/OL]. https://www.swp-berlin.org/publications/products/fachpublikationen/mars_ohs_ks.pdf, 2022-06-01.
- [26]沈丹. 欧洲绿党组织结构的发展变化[J]. 科学社会主义, 2018(1).
- [27]叶开儒. 欧洲环保政治的兴起与限度[J]. 文化纵横, 2020(6).
- [28][美]罗伯特·基欧汉. 霸权之后: 世界政治经济中的合作与纷争[M]. 苏长和, 信强, 何曜, 译. 上海: 上海人民出版社, 2001.
- [29]European Commission. *EU-US: A New Transatlantic Agenda for Global Change*[EB/OL]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2279, 2022-06-01.
- [30]European Council. *EU-US Summit, Brussels, 15 June 2021*[EB/OL]. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2021/06/15/>, 2022-06-01.
- [31]Richards, M. *EU-US Energy Cooperation to Address Climate Change*[EB/OL]. <https://www.gmfus.org/>

news/eu-us-energy-cooperation-address-climate-change,2022-06-01.

- [32]Office of the Spokesperson. *Joint Statement; The United States and the European Union Commit to Greater Cooperation to Counter the Climate Crisis* [EB/OL]. <https://www.state.gov/joint-statement-the-united-states-and-the-european-union-commit-to-greater-cooperation-to-counter-the-climate-crisis/>,2022-06-01.
- [33]European Commission. *Joint EU-US Statement on the Global Methane Pledge* [EB/OL]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5206,2022-06-01.
- [34]Hamilton,D. S. *It's Time to Forge a Transatlantic Clean Technology Alliance* [EB/OL]. <https://thehill.com/opinion/technology/3538332-its-time-to-forge-a-transatlantic-clean-technology-alliance/>,2022-06-01.
- [35]O'Shea, H. ,Z. Smith,K. Poole. *Biden Administration Lays Out 30x30 Vision to Conserve Nature* [EB/OL]. <https://www.nrdc.org/experts/helen-oshea/biden-administration-lays-out-30x30-vision-conserve-nature>,2022-06-01.
- [36]The White House. *Fact Sheet; President Biden Announces Steps to Drive American Leadership Forward on Clean Cars and Trucks* [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/05/fact-sheet-president-biden-announces-steps-to-drive-american-leadership-forward-on-clean-cars-and-trucks/>,2022-06-01.
- [37]杨成玉. 当美欧押注新能源汽车[J]. 环球,2021(21).
- [38]Parker,C. F. ,C. Karlsson,M. Hjerpe, et al. Fragmented climate change leadership: Making sense of the ambiguous outcome of COP-15[J]. *Environmental Politics*,2012(2).
- [39]唐新华. 美国气候战略及中美气候合作[J]. 现代国际关系,2022(1).
- [40]The White House. *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference* [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>,2022-06-01.

Transatlantic Climate Political Divergence: Representations, Causes and Prospects

ZHAO Bin, XIE Shu-min

Abstract: In the short history of global climate politics, the role and impact of the United States and Europe have always been widely discussed, but there are still obvious divergences between the two sides. The United States and Europe have cognitive biases in their positioning of the role of global governance, and differences in economic models and political systems contribute to the fact that their interests divergence outweighs their willingness to cooperate in the non-traditional security agenda. Therefore, the two sides have obvious differences in the goals, methods and actions of climate change governance, which will affect and restrict the degree of re-convergence of transatlantic relations and the reform of the global climate governance system. Meanwhile, the United States and Europe have a certain space for climate cooperation to continue the transatlantic climate action, the prospects of which lie in strengthening the consensus on the objectives of *the Paris Agreement*, expanding the deployment of clean energy technologies, promoting the development and innovation of green technologies, and boosting the ambition of global climate governance.

Key words: transatlantic climate politics; U. S. ; EU; divergence; global climate governance

(责任编辑 朱蓓)