

## 环境 \

# 美国退出《巴黎气候协定》，中国怎么办

随着特朗普上台后美国气候政策的全面倒退，国际气候治理格局发生了重大变化，但中国的气候目标不应该倒退

□张俊杰

当地时间6月1日下午，美国总统特朗普在白宫宣布，美国将退出《巴黎气候协定》。在这个特殊的日子，该决定给世界儿童的未来蒙上了全球气候变化的阴影，这也许是特朗普众多富有争议的政策中最荒唐的一个。特朗普的这一决定延续和强化了其特立独行、单边主义的施政风格，也进一步突显特朗普领导下的这一届美国政府在环境保护与可持续发展方面的消极态度。

## 美国毁约的重要动机

特朗普打着“美国优先”的旗帜退出《巴黎气候协定》。然而《巴黎气候协定》作为一部国际社会自愿达成的协议，主张依靠“国家自主贡献”来实现温室气体减排，并没有强制履约机制，美国可以选择不执行《巴黎气候协定》。特朗普政府此番高调毁约的重要动机是为了规避美国国内潜在的法律风险。

从奥巴马政府开始，美国国家环境保护局在《清洁空气法案》的授权下管制温室气体排放。该法案第115条要求，美国政府是否参与国际空气污染治理，取决于以下两个条件：第一，有证据表明该污染物影响了其他

《巴黎气候协定》作为一部国际社会自愿达成的协议，主张依靠“国家自主贡献”来实现温室气体减排，并没有强制履约机制

国家的公共健康和福利；第二，其他国家与美国共同管制该空气污染物的减排。在2007年马萨诸塞州等诉美国国家环境保护局一案中，美国联邦最高法院已经判定温室气体为空气污染物，所以第一条要求得到了满足。而《巴黎气候协定》中各国承诺共同参与全球气候治理，使第二条要求也得到满足。

理论上，环境团体可以利用美国《清洁空气法案》的第115条款来开展对美国政府的诉讼，从而阻挠特朗普撤销《清洁电力计划》的行动，而这一计划是美国气候政策的基石。2017年5月25日，22位共和党参议员给特朗普写信明确提出了这一法律风险。

## 毁约并不能使美国受益

特朗普声称执行《巴黎气候协定》

未来会使美国减少3万亿美元的GDP和650万个工业岗位。这些数据来自于美国国家经济研究咨询公司（National Economic Research Associates，简称NERA）的研究报告，该公司偏向于企业，所做的成本估算明显高于其他研究机构。而且，特朗普还选择了报告中最有利于自己结论的那些数据。比如NERA估计2040年的美国GDP损失在2.5万亿-2.9万亿美元之间，工业就业损失在580万-650万人之间，而特朗普在演讲中都选用了最大损失值。

尽管温室气体减排会增加能源成本并带来GDP的损失，但是应对气候变化也能带来巨大的社会效益。一方面，温室气体减排能够缓解气候变化的风险，降低未来全球变暖对经济和生态系统造成的损失。另一方面，温室气体减排也会带来局部地区空气质量改善、能源与资源节约、低碳产业就业机会增加等共生效益。特朗普声称《巴黎气候协定》仅能阻止全球大气温度上升0.2摄氏度，远低于《巴黎气候协定》所引用麻省理工学院（MIT）研究报告中0.6-1.1摄氏度的结论。而对于温室气体减排的社会效益，他却只字未提。

特朗普通过刻意挑选支持其论点的数据，夸大《巴黎气候协定》的经

济成本，同时缩小气候行动的环境和社会效益。即便不考虑毁约的国际政治影响，退出《巴黎气候协定》所带来的短期收益比特朗普声称的要小得多，而在长期则可能对美国及全球的环境与经济安全造成不可控的风险。

## 美国气候政策摇摆的原因

特朗普退出《巴黎气候协定》这一幕，与2001年时任美国总统小布什退出《京都议定书》让人有似曾相识的感觉。尽管两次毁约都是来自共和党的总统，但这并不意味着民主党没有任何责任。

1997年，京都气候大会之前，美国参议院全票通过伯瑞德-海格尔决议（Byrd-Hagel Resolution），声明不会接受损害美国利益的气候条约。尽管克林顿政府签署了《京都议定书》，但是直到任期结束也没有采取行动降低排放，直到2001年小布什上台后正式宣布美国将退出《京都议定书》。

2009年，哥本哈根气候大会之前，在民主党控制白宫和参众两院的历史机遇下，众议院通过了《瓦克斯曼-马凯气候变化议案》（Waxman-Markey Bill），结果却折戟于参议院的气候立法。而这一失败的重要原因是奥巴马政府优先支持医疗改革法案，而使气候变化法案失去了行政资源的重要支持。自此以后，奥巴马在第一个任期使气候变化问题边缘化，直到第二个任期才利用行政力量进行单边推动。奥巴马政府后期的气候行动尽管在短期赢得了掌声，但是仅仅依靠白宫来推动解决气候变化问题，注定是不可持续的。

因此，美国气候政策的摇摆，两

## 美国宣布退出《巴黎气候协定》，将对国际社会践行全球气候保护责任产生极其负面的影响

党都有责任：共和党将气候问题政治化，而民主党则是三心二意。在可预见的将来，美国气候变化问题根本不可能通过立法解决，气候政策将随着两党的更替而继续震荡。

## 中国如何应对

2013年，在美国加利福尼亚州安纳伯格庄园的“习奥会”之后，中美气候合作迅速升温，气候变化问题成为两国能够达成共识的为数不多的领域之一。中美气候外交于2014年达到高潮，在《中美气候变化联合声明》中，中国承诺在2030年之前实现二氧化碳排放达峰，而这一承诺后来变成中国在《巴黎气候协定》中的“国家自主贡献”目标。

随着特朗普上台后美国气候政策的全面倒退，中美气候外交的价值已经基本清零。虽然国际气候治理格局发生了重大变化，但是中国的气候目标不应该倒退。

首先，全球低碳转型的大趋势不会因美国的倒退而改变。气候变化问题是真实存在的，全球也有共同治理的意愿，所以国际气候治理体系只是经历暂时的波折。在美国重新回到下一轮全球气候治理体系之前，中国坚持低碳发展战略，就可以在该领域积

累更多的相对优势，也能够在全球治理体系中获得更多的话语权。

其次，采用碳市场和碳税这样基于市场的政策工具，可以减少气候政策对经济增长的影响。虽然气候政策在短期会造成能源成本上升，但是在长期有助于改善经济结构、质量和效益，增强低碳发展动力，激励新兴业态兴起，培育绿色发展优势，有利于经济的长期健康发展。

再次，实行气候政策需要对财税政策进行相应的配套改革，以不增加企业的宏观税负成本为目标，尽可能平滑产业转型带来的短期负面影响。为了保护产业竞争力，尤其是制造业竞争力，在对碳进行定价的同时，也需要削减企业的其他税费负担，加大降税降费力度，争取不增加甚至降低产业的成本，同时优化企业的税负结构。

最后，中国将全球气候治理与国内绿色发展转型相结合，可以发展出更高层次的开放型、创新型经济，提高对外开放的质量。比如，加强与“一带一路”沿线国家的气候变化合作，一方面能够减缓气候变化，另一方面也可以减少因气候政策的差异而造成产业竞争力的变化，避免这些国家为了经济增长而陷入气候政策的“竞劣”行为。

在全球气候治理的低潮期，中国继续坚持走低碳发展的道路是出于自身利益的内在需求。虽然中国还不具备成为全球气候领袖的条件，但是只要积极采用对经济增长友好的气候政策，未来中国一定能够在低碳领域形成新的全球竞争优势。

（作者为昆山杜克大学环境研究中心主任）