



# 拜登的能源气候政策预判

重启绿色经济、对华态度改变, 是拜登胜选的重要因素。

文 | 于宏源 周广吉

作者供职于上海国际问题研究院

2020年11月, 就在美国总统大选激战正酣的时候, 特朗普政府正式退出《巴黎协定》再度冲击了疫情下蹒跚发展的全球气候治理进程。特朗普政府退出《巴黎协定》是在全球气

候治理关键节点下发生的, 这表明美国参与全球气候政策的意愿急速下降, 处于历史最低的“波谷”阶段。

但同时我们也应该看到, 美国政府对气候变化的相关政策总是出

现反复, 体现出很强的“周期性”和“易变性”。特朗普就任美国总统以来, 以“美国第一能源计划”为基础颁布了一系列与奥巴马政府政策基调完全相反的气候政策。

领域	内容
投资	在他的第一个任期内投资2万亿美元，建设一个现代的可持续基础设施，打造公平的清洁能源未来体系。
基础设施	道路、桥梁、绿地、水系统、电网、网络宽带等基础设施的全面升级
汽车工业	创造100万个就业岗位，完善国内汽车供应链和汽车基础设施
清洁能源汽车	联邦承诺为联邦、州、县各级政府购买清洁能源汽车。启动美国清洁能源汽车提案。鼓励生产零排放车辆及零部件和相关基础设施的企业。建设50万个电动汽车充电站。启动电动汽车基础设施培训计划（EVITP）。到2030年，实现所有美国制造的新巴士都是零排放。将美国所有50万辆校车转换为零排放的清洁能源汽车。
城市零碳交通	到2030年，每个城市都有10万名居民选择零排放公共交通——包括轻轨网络、公交线路、自行车、电动滑板车和其他微型机动车辆。通过机器学习优化交通灯等技术。
铁路	掀起第二次铁路革命，利用现有的联邦资金和贷款计划与美国铁路公司和私人货运铁路公司合作，进一步推进铁路系统电气化，减少柴油燃料的使用。
零碳电力	到2035年实现电力部门的无碳无污染。执行公用事业和电网运营商的能源效率和清洁电力标准（EECES）。发展新一代电网传输和配电技术。降低现有发电厂的碳捕获改造成本。
建筑节能	4年内对400万栋建筑实现节能升级。推行全国建筑节能标准。到2030年，所有新商业建筑实现净零排放。到2035年，建筑碳足迹减少一半。推动建设150万套节能住宅和公共住房。
清洁能源创新	将锂离子电池成本降低至先的十分之一，并广泛应用于电网储能。开发可再生氢气（通过下一代电解机等技术的创新，制造成本低于页岩气的氢气）。发展先进的核能技术。推广使用不会造成全球变暖的制冷剂。发展碳捕捉技术以制造钢，混凝土和化学品。利用土壤管理、植物生物和农业技术的研究，消除空气中的二氧化碳，并将其储存在地面
农业和环境保护	开发智能农业，创造25万个工作岗位。堵塞废弃的石油和天然气井，并回收废弃的煤炭、硬岩和铀矿。用新技术驱动环境保护和环境法律执行。

现在美国大选已基本定音，拜登的气候策略将对未来四年美国政府的气候变化立场产生重要影响。考虑美国对世界气候治理以及中美气候能源合作带来的巨大影响，解读拜登政府能源气候政策逻辑至关重要。

## 绿色新政

2021年拜登入主白宫后其首要

任务可能是将疫情后的绿色经济复兴付诸实施。通过向绿色经济转型来带动整体经济增长，应对疫情后美国经济实力下滑局面，并大幅度创造就业机会。因此，拜登政府的能源气候新政脱离不了经济的考量。

根据拜登的构想，建立更绿色的经济主要通过提高能源使用效率和发展可再生能源，其溢出效应遍及经济、工业、生活各个方面。若运用

得当，绿色经济足以成为未来美国经济发展的新引擎和克服后疫情时代经济危机的良药。

拜登以绿色新政作为应对气候挑战的关键框架，围绕“能源技术创新及应用”、“气候友好和适应的基础设施建设与改造”、“气候外交与美国在全球气候治理中领导力”、“环境和气候治理的公平正义”这四个主要方面，提出了“清洁能源革命与环境正义计划”。其意在借气候变化问题在全美乃至全球范围内掀起革命，以重振美国在应对气候变化、气候治理、清洁能源技术、制造业和能源行业发展方面的全球领导力。

如下表所示，拜登的绿色新政希望依托技术创新、需求激发、基础设施投资三大支柱，意在让美国经济流淌清洁能源的血液。

首先，以行政命令确保美国重回“正确轨道”，为了在2050年前实现100%清洁能源经济和净零排放，拜登团队将侧重能源、交通运输、设备和基础设施建设、生态环境保护、公司内部管理5个方面。重点关注汽车电气化、基于自然的气候解决方案、风电等领域。

其次，发挥美国研发优势，在清洁能源研究和清洁技术创新方面进行史上最大规模投资，帮助美国实现抢占技术领先地位、创造全球就业岗位、大幅减少排放规模的“三重目标”，带领美国重新成为世界清洁能源领导者和最大的出口国。再次，深化清洁技术在经济中的应用，从建筑

业、交通运输业、制造业、农业4个主要高碳排放或碳敏感的行业出发,培植壮大市场和消费需求。最后,对清洁、有弹性的基础设施和社区进行投资,将美国建设成为一个更具气候弹性的国家。

## 对华强硬政策或改变

在气候外交方面,拜登设计了涵盖外交、经贸、对外援助和投资、科研、区域合作和国防军事等多方面内容的“团结应对策略”,团结其他国家应对气候威胁,重塑美国气候变化领导力。

首先,拜登很可能重新加入《巴黎协定》,并配合贸易手段向中国等发展中国家施压,以化石燃料补贴问题压制“一带一路”倡议和中国对外投资。其次,拜登会以清洁能源出口和气候投资倡议为支点,夺取清洁能源“超级大国”地位。再次,拜登会积极推动气候变化在美国国家安全和军事外交事务中的主流化。最后,拜登将号召全球停止在北极地区的能源开发,以北极理事会制衡非盟友国家在这一地区的活动。

在对华政策方面,拜登很可能打破特朗普时期对华政策上的强硬立场。特朗普执政下的共和党在中美双边关系上追求绝对获益,在全球的角度看追求民粹主义下的“美国优先”,只重视美国的利益,推出各种国际组织,降低美国的全球领导力,损害美国的霸权。因此,中美目前所有政治

合作中断,并呈现出战略互信缺失的态势。

这一点会随着拜登的上台而有所改善。拜登作为传统建制派对中美关系的理解是不同于特朗普的美国追求全球的领导力,维持美国的霸权。但中美需要在疫情防控、气候变化、中美贸易、科技领域等合作达成一定的合作,中美会重新获得一些战略互信。

但同时,拜登政府还是会继续加强与盟国和战略伙伴关系。拜登公开场合多次提到要加强美国领导力和维护以美国为主建立的全球秩序。因此,中美之间的合作与竞争都是不可避免的。

中美的竞争更多在于软实力的竞争。经济上美国重新加入并主导TPP将与中国展开贸易规则、理念和市场之争;政治上,美国会在“印太战略”理念下从太平洋和印度洋双重围堵中国,压缩中国的战略空间;军事上,以“印太战略”为核心,美国继续加强在印太地区的军事合作伙伴和盟国的军事力量,以军事力量作为硬实力的直接表现控制印太地区。

美国民主党和共和党对中国的批评和干涉内容不同。特朗普时期的共和党更多是在贸易逆差、科技战、台湾问题、南海问题上对中国发难。而拜登时期则更多会继续回到民主党的主线上,对华的干涉在人权、气候变化与减排、新疆和香港等问题上。

随着拜登上台,中美目前战略互信缺失的局面会被打破。美国重新领

导世界的野心,会让中美在国际热点问题上有了新的合作。类似朝核问题和伊朗核协定等问题,美国需要中国在其中发挥重要的角色,妥善解决这些热点问题。

拜登上台大概率可能会打破特朗普时期的加税和科技封锁,以产品对华封锁转向技术对华封锁,或者加大科技的国家财政投入追求技术对中国的绝对领先。因此,华为芯片“断供”和对华企业制裁的情况大概率会有所好转。但是美国一定会在“一带一路”国家和欧洲与中国展开新的规则与市场之争。中美在传统能源、农牧产品、新能源、金融等领域的合作有着良好的合作空间。中国扩大对外开放,尤其是在金融领域的开放力度是前所未有的,这也是吸引华尔街财团倾向性地选择对华关系较为缓和的拜登的重要原因。

中国的能源和环境政策取得了很大进步,这可以为中美清洁技术和工业升级提供大量合作机会。“局部多点”式社会经济动荡将拖累世界经济平稳复苏,世界经济正逐步迈进一个增长不确定的时代。在环境领域,中美之间具有非常广泛的共同利益和巨大的合作空间。此外,拜登要实现气候目标、重返“巴黎协定”离不开中国的支持。中美可在储能(包括智能电网、增强电网弹性、储能系统与可再生能源整合、微电网部署等)和能效(包括成果转化、技术转让及创新技术市场化的政策制定)两个方面探索合作途径。E