

从奥巴马气候政策调整看其“巧实力” 战略的施展及对我国的影响

王光照 孙艳艳

(中国科学技术大学人文学院, 合肥 230026)

摘要: 奥巴马执政后推出了以“巧实力”为核心的外交新战略, 将气候议题纳入到国家“巧实力”范畴, 并灵巧运用气候力量达到修复国家形象、促进与他国关系、巩固美国全球领导地位、抢占经济发展新契机、遏制对手发展等多重目的, 从而更好地维护了美国国家利益。在奥巴马政府以“巧实力”战略为指导的气候新政面前, 我国既拥有众多机遇又面临严峻挑战。我国需提前做好气候战略布局, 扩大在气候领域的国际影响力, 同时加强国际气候合作, 促进低碳经济发展, 以保障我国在未来的国际气候新秩序中占据有利位置, 实现我国经济和社会的长远发展。

关键词: 巧实力战略; 奥巴马气候政策; 气候外交; 中美气候合作

中图分类号: D815 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2012.01.004

奥巴马当选总统之时, 恰逢美国深陷金融危机深渊和阿伊战争泥潭双重困境之际, 美国不仅经济实力受损, 而且国际影响力和领导力也呈渐现衰落之势。为了尽快摆脱危机, 奥巴马上台后在内政外交上开展了一系列的革新, 在对外政策上采取了与小布什以单边主义为主要特征的“蠢实力”(dumb power) 外交截然不同的策略, 推出了以“巧实力”(smart power) 概念为核心的外交新战略^{[1][2]}。应对气候变化作为当前国际社会一个新兴的热门议题, 毋庸置疑地被奥巴马纳入了“巧实力”的范畴, 成为构成美国“巧实力”的一份重要力量。奥巴马执政后, 美国政府应对气候变化的态度发生了巨大转变, 在内政外交上做出了一系列与“巧实力”相呼应的气候的政策调整, 围绕气候议题展示了多种“巧实力”: 以气候议题为载体开展国家形象外交、以气候合作为桥梁修复和促进与他国关系、争夺国际气候合作主导权以巩固美国世界领导地位、以应对气候变化为契机抢占未来经济发展新方向、以气候减排责任为施压手段遏制对手的发展, 使气候议题变成

了一种维护美国政治经济利益以及世界霸权地位的有力工具。

基于“巧实力”思想的美国气候政策注重与我国的气候领域合作, 客观上有利于促进我国低碳经济和清洁能源技术的发展, 但美国又不断地向我国施加碳减排压力, 企图通过向我国转嫁气候责任以达到遏制我国崛起的目的。当前, 在由欧洲和美国主导的气候合作机制下, 我国在气候方面挑战与机遇并存, 因此, 我国应该重视气候议题, 尽快将其提升到国家战略高度, 将其纳入国家利益体系, 提前做好气候战略布局, 力争在未来的国际气候新秩序中占据有利位置, 并加快产业结构调整, 促进低碳经济发展, 从而在保障我国经济和社会长远发展的同时, 为人类未来的发展做出应有贡献。

一、气候议题被奥巴马纳入“巧实力”战略范畴

奥巴马执政后采取了与小布什完全不同的国家战略思想。为了与新的战略相配合, 美国政府在

第一作者简介: 王光照 (1953-), 中国科学技术大学人文学院 教授; 研究方向: 中国古代史, 中国古代思想史, 国际外交。

收稿日期: 2011年10月31日

应对气候变化方面的态度发生了重大转变,相关气候政策也被大幅度调整。

小布什执政时期美国政府推行强硬的单边主义外交政策,使得美国在外交上陷入多重困境,大大削弱了美国的全球领导力,因此,这种外交策略被美国战略研究界讥讽为“牛仔”外交或“蠢实力”外交。小布什的气候政策也深受单边主义的影响,他入主白宫不久即以“减少温室气体排放将会影响美国经济发展”和“发展中国家也应承担减排和限制温室气体的义务”为借口,宣布退出由克林顿政府签署的《京都议定书》,脱离了联合国领导下的国际气候变化合作机制。此举不仅对美国的国家形象和国际信誉造成了极大的负面影响,削弱了美国的全球影响力,而且使美国丧失了在国际气候合作领域的主导权,削弱了美国的全球领导力。

小布什执政中后期的气候策略有所改变,但仍然带有较浓厚的单边主义色彩。尽管美国退出了《京都议定书》,但在欧盟及其他国家的积极推动下,该协议于2005年正式生效。此后,随着国际碳交易市场的逐步建立和低碳经济的持续升温,出于有可能被完全排除在碳交易市场以外的担心和抢占新一轮经济发展制高点的目的,小布什执政中后期在应对气候变化方面的态度有所改变,美国发起了包括“氢能经济国际伙伴计划”、“碳收集领导人论坛”、“甲烷市场化伙伴计划”、“亚太清洁发展与气候新伙伴计划”、“主要经济体能源安全与气候变化会议”等活动在内的一系列新的气候变化国际合作协商机制,但这些气候合作计划仍然无法摆脱单边主义思想的影响,始终游离在联合国气候谈判框架之外,且过分强调美国在这些合作机制中的主导地位,因此在国际上未能得到积极响应,难以取得大的成效。

奥巴马上台后采用了“巧实力”战略。“巧实力”是由美国战略研究者苏珊尼·诺瑟等提出的^[3],与小布什“蠢实力”策略相对立的一种外交新概念,其核心理念就是通过灵巧运用一切可支配的“硬实力”和“软实力”力量来维护美国国家利益。无论是从竞选期间的政策主张,还是当选后采取的一系列政策调整来看,奥巴马及其领导团队的国家战略思想深受“巧实力”理念的影响。在国务卿希拉里·克林顿的参议院外交委员会任命听证会上,“巧实力”成为

她演讲内容的最大亮点,她在演讲中称“我们必须采用被称之为‘巧实力’的政策,即面对每种情况,在外交、经济、军事、政治、法律和文化等所有政策工具中,选择正确的工具或组合”,“巧实力外交将是对外政策的排头兵”^[4]。

气候议题已成为国际外交领域的新热点,奥巴马将其纳入“巧实力”范畴。自20世纪70年代开始,气候问题逐渐受到了国际社会的关注,在20世纪90年代,应对气候变化就被当作一项重要的政治内容添加到外交领域,与全球气候变化相关的合作、谈判、交涉等国际政治和外交活动日益增多,气候变化逐渐变成影响国际关系的一个新因素,成为国际政治外交谈判领域的新砝码。2007年4月,联合国安理会将应对气候变化、防止地球变暖问题纳入政治议程,这意味着一种围绕温室气体排放权的世界气候新秩序将被建立。新的气候秩序直接关系到各国国民生存和经济社会发展的根本利益,因此气候议题已成为国际外交领域的新热点。气候议题作为世界各国博弈的新焦点,理所当然地被奥巴马纳入到“巧实力”的范畴。根据美国战略界的论述,美国的“巧实力”战略主要集中在五个领域,其中就包括了能源安全和应对气候变化^[5]。奥巴马在总统就职演说中所提及的最重视的五个外交议题中,除了伊拉克、阿富汗、核威胁、反恐四个与军事相关的议题外,还包括防止气候变暖^[6],这意味着奥巴马政府将气候议题当作一种与军事力量同等重要的国家利益维护工具,气候议题已成为施展美国“巧实力”的重要手段。

二、奥巴马在气候方面施展的“巧实力”

与前任相比,奥巴马在应对气候变化方面的态度和指导思想发生了重大转变。他在竞选期间就宣称当选后将积极推进美国在应对气候变化方面的进程,承诺“到2020年温室气体排放量将降低到1990年的水平,到2050年进一步减少80%”^[7]。奥巴马当选后对美国气候政策进行了诸多调整,这一系列调整也充分展示了美国的“巧实力”战略思想:

(一)以气候议题为载体开展形象外交,重塑美国国家形象

国家形象实质上是一种国家软实力,塑造良好的国家形象将有助于维护和推进国家利益。应对气

候变化作为当今人类社会最为关注的热点议题之一,美国在该问题上的态度和行动必然对其国家形象产生直接的影响。小布什应对气候变化的消极态度和“拖后腿”行为严重损害了美国国家形象,削弱了美国国际影响力和领导力。奥巴马政府在气候问题上则采取了与其前任截然不同的态度,并通过不同方式高调宣传美国政府气候立场的转变。他宣称“气候变化是我们时代面临的最大道德挑战之一”,气候变化“将继续削弱我们的经济,威胁我们国家的安全”,将应对气候变化提升到了人类道德和国家安全的双重高度。当选后不久,奥巴马即积极安排美国重新参与国际气候谈判,在2009年底的哥本哈根会议上,美国政府不仅派出了庞大的代表团,奥巴马更是亲临会场,以显示美国应对气候变化的诚恳态度。在国内法律经济上,奥巴马提倡绿色新政,鼓励清洁能源技术和产业的发展,任命环境科学家和应对气候变化倡导者担任政府官员,并促成美国第一部全面的气候法案——《美国清洁能源和安全法》(American Clean Energy and Security Act)在众议院顺利通过^[9]。在应对气候变化态度和立场方面的高调宣传,表明奥巴马政府希望通过开展以气候议题为载体的形象外交,达到重塑美国国家形象,增强国家“软实力”的目的。

(二)以气候合作为桥梁,修复和促进与其他国家的关系

奥巴马当选后抛弃了小布什的单边主义外交政策,在国际交往中强调多边合作,并将应对气候变化作为一项重要合作议题,希望通过这一新的合作形式增进与其他国家的关系。2009年3月,奥巴马在与到访的英国首相布朗的会晤中就提到了气候变化问题,在6月与德国总理默克尔的会晤内容中同样包含了气候变化问题。此后不久在意大利举行的G8峰会上,奥巴马借主持主要经济体能源气候论坛之机又一次强调了美国对国际气候合作的重视。奥巴马在与欧洲交往中之所以如此重视气候议题,主要是为了减少小布什遗留下来的欧美在气候问题上的分歧,修补双方已渐行渐远的盟友关系。在与发展中国家的交往中,奥巴马同样大打“气候合作”牌,2009年11月,奥巴马访华期间发表的《中美联合声明》强调“应对这一挑战(气候变化)需要强有力的回应,国际合作是不可或缺的组成部

分”^[9]。有关气候和环境问题的论述在该声明中占了很大篇幅,双方还签署了多项气候和能源合作协议。在2010年11月对印度尼西亚和印度的访问中,奥巴马多次谈及气候问题,表示将加强与访问国的气候合作,并将与印度在林业项目和气象预测方面建立新的伙伴关系^[10]。奥巴马在与各国交往中,不遗余力地推销其气候合作主张,希望通过这种新的合作形式促进与各国关系,扩大美国影响力。

(三)争夺气候新秩序主导权,巩固美国全球领导地位

应对气候变化是全人类的共同任务,建立新的国际机制来统筹和协调全球的气候合作已势在必行,一种新的世界秩序——气候秩序——正逐渐酝酿形成。从国际关系惯例来看,在新的国际机制建立过程中,谁掌握的领导权多、话语权大,新的机制就会朝着有利于它的方向发展,因此气候合作的主导权和领导权已成为各个大国角逐的新焦点。美国在克林顿时期曾一度掌握过应对气候变化领域的主导权,但在小布什当政期间,该主导权逐渐被欧洲掌控。奥巴马上台后美国重新夺回应对气候变化领导权的愿望和意图十分明显。在当选两周后,他通过录像向在洛杉矶召开的联合国气候会议发表演讲时就提到“我的总统任期将标志着美国在气候变化方面担当领导的新篇章”^[11]。然而,由于欧洲在推进《京都议定书》进程中做出的有目共睹的巨大贡献,使它已牢牢掌握国际气候合作的实际领导权,因此在以联合国气候变化框架和《京都议定书》为基础的现有国际合作机制下,美国重新夺回领导权的计划难以实现。因此,美国试图抛弃京都协议,绕开联合国框架,在现有框架外建立一种以美国为主导的新的国际气候合作机制。奥巴马的首席气候问题谈判代表托德·斯特恩表示,美国将参与气候变化新条约的协商,新的气候变化条约将不同于《京都议定书》,而是将超越温室气体排放的范围,还将包括金融机制,向发展中国家提供资金和科技援助等内容。在坎昆会议上,美国谈判代表团团长乔纳森·潘兴称,希望此次会议达成一个新的“一揽子协议”,而非《京都议定书》的后续协议。所以,美国在此次会议上非但无意重返《京都议定书》,而且还试图阻止将气候资金置于联合国系统框架管理下,再次暴露了它希望通过建立新的气候合作机制

以重夺领导权的企图。目前国际气候合作正处在《京都议定书》一期承诺即将到期,而后续减排任务尚未落实的关键阶段,世界各国在气候议题上往来博弈,气候新秩序正处于必须建立但尚未确立的重要关口,奥巴马准确地抓住了这一良好契机,不遗余力地争夺气候新秩序的话语权和领导权,希望建立美国在气候领域的主导权,继续维护美国的全球领导力。

(四) 以应对气候变化为契机,抢占未来经济发展新方向

为了更好地施展气候“巧实力”,奥巴马除了在外交上大打气候牌外,在内政上也推出了与之呼应的政策。他提出了绿色新政概念,鼓励发展低碳经济和低碳科技,希望以应对气候变化为契机,抓住“低碳经济”这一世界经济发展的新龙头,使美国成为继 IT 产业之后新的世界经济革命的领导者。奥巴马的鼓励政策主要包括三个方面:其一,鼓励清洁能源产业的发展,提高新能源在美国能源结构中的比重。奥巴马提出将在未来 10 年内投资 1500 亿美元用于清洁能源产业,在未来三年内将太阳能、风能和地热能等可再生能源产量增加一倍,到 2012 年使其占美国电力比例由目前的 8% 提高到 10%,到 2025 年进一步提高到 25%。其二,推广更严格的节能标准,提高能源利用效率。通过推行新的汽车燃油能耗标准,制定建筑能耗标准以及建设数字化智能电网等多项措施促进能效的提高,计划在未来 18 年内,将美国燃料效益至少提高一倍。其三,鼓励低碳技术的创新,降低传统石化能源的消耗。加大对低碳技术和绿色能源技术创新的支持,鼓励充电式混合动力汽车、生物燃料、清洁煤炭技术,风能、太阳能、安全核能、碳捕捉和碳埋存等低碳新技术的发展。低碳经济是应对气候变化和实现人类可持续发展的双赢选择,向低碳经济转型已成为世界经济发展的大趋势,因此,奥巴马加快了美国在低碳经济上的布局步伐,以应对气候变化之名,抢占新一轮经济发展的战略制高点,继续维护美国未来的经济强势地位,以达到“名利”双收的目的。

(五) 以气候减排责任为施压手段,遏制对手的发展

气候变暖已成为人类未来生存和发展的一个重要威胁,为了减缓人类活动造成的总排放量的增

长速度,并最终阻止碳排放增长,有必要对各国碳排放量作出约束。然而,当前减排成本较高,承担减排任务必然会对国家经济发展造成不利影响。此外,随着全球碳交易市场的逐步成熟,碳排放配额有可能成为一种特殊商品,将带来直接的经济收益。因此,未来碳排放配额将成为一种关系到国民生存权和国家发展权的重要资源,碳排放配额的争夺也成为了哥本哈根和坎昆两次气候会议上各国博弈的焦点。奥巴马当然不会放松对碳排放配额的争夺,美国政府不仅以各种理由推脱自身应承担的减排任务,还在气候会议上混淆视听,指责中国和印度等国逃避减排责任,企图将气候责任和减排义务转嫁到发展中大国身上,以达到抢夺碳排放配额,遏制这些大国发展的目的。此外,美国还通过国内立法,确定了征收碳关税的法律基础,未来可能会通过对进口商品征收碳关税,强迫中国、印度等发展中大国承担不符合自身发展实际的减排任务,以达到遏制对手发展的目的,从而更好地巩固自身霸权地位。

从小布什“蠢实力”到奥巴马“巧实力”的战略转变并不意味着美国放弃了对世界霸权的追求,而是其在国际影响力下降和经济实力受损情况下,不得不实行的战略调整,其本质仍然是为维护美国的霸权地位。气候议题作为美国国家“巧实力”的重要组成部分和施展手段,无论奥巴马政府和美国媒体如何粉饰,围绕它的一切行为实质上都是为维护美国利益服务的。

三、美国气候“巧实力”政策对我国的影响及我国对策

奥巴马的“巧实力”政策是美国国家战略上的一次重大转变,作为当今世界唯一的超级大国,其国家战略的转变必然对世界产生重要影响。作为“巧实力”的重要组成部分,奥巴马的气候新政策在改变世界气候合作格局的同时,也必然对我国产生深远影响,这种影响既包含了有利的方面,也存在不利的因素。

有利因素:中美气候合作的加强客观上有利于促进我国低碳经济和清洁能源技术的发展。气候合作是奥巴马对华政策的一大亮点,在他 2009 年 11

月的访华过程中,双方达成了多个有关气候合作,特别是新能源合作的协议,确立了中美未来几年的气候合作基础。美国拥有丰富的资金和较先进的新能源技术,而我国拥有很大的减排潜力和广阔的清洁能源市场,因此中美在气候领域的合作有着广泛的共同利益。我国可以利用美国的资金和技术,加快对我国高污染、高能耗产业的淘汰和升级,减少温室气体的排放,促进新能源技术的发展,追赶低碳经济发展的世界潮流。

不利因素:美国将通过施加减排压力和转嫁气候责任限制我国的发展和崛起。美国视我国为重要的竞争对手,不会放弃任何遏制我国发展的机会,气候议题作为“巧实力”的重要组成部分,必然会被美国加以利用,用来遏制和打压我国的发展。自重返国际气候合作谈判桌以来,美国利用自己掌握的话语权指责我国逃避减排责任,持续不断地向我国施加减排压力,以达到转嫁自身责任,遏制我国崛起的目的。

转变后的美国气候政策在对待中国问题上表现得非常矛盾,既提倡加强与我国在气候领域的合作,又企图运用气候“巧实力”遏制我国的发展,因此在与美国的气候博弈中,我国既拥有众多机遇又面临严峻挑战。当前国际气候格局处于合作与博弈并存的时期,我国应从自身利益出发,制定必要的应对策略,以维护自身利益。

(1) 制定符合我国国情的气候政策和能源战略。面对美国等发达国家在减排问题上咄咄逼人的态势,我国应该据理力争,因此,应根据我国国情,在气候政策和能源战略上提前布局,做好远期减排规划,甚至在适当的时候可以给出远期减排承诺。

(2) 积极参与国际气候合作机制的建设,扩大自身的话语权。目前气候话语权主要掌握在欧洲和美国等发达国家手中,因此我国应该积极参与国际气候谈判与合作,特别是联合其他发展中国家一起努力,扭转少数发达国家主导气候新秩序的不利局面,不仅要求发达国家继续减排,而且要加大我国在技术和资金方面对发展中国家的支持。

(3) 加强与美国及其他国家的气候合作,但应注意保护国内能源市场。我国在气候领域,特别是在新能源领域的科技研发和应用水平方面相对落后,资金相对短缺。因此,我国应积极参与国际气候

和能源合作,把握当前中美气候合作的良好契机,在合作中取长补短,弥补我国在技术、资金和经验等方面的不足。但是对于美国等发达国家要求我国开放能源市场的企图要予以警惕,以防发达国家以气候合作的名义,侵吞我国能源市场,威胁我国能源安全。

(4) 加快产业结构调整,促进低碳经济发展。低碳是未来世界经济的发展方向,而我国能源利用技术落后,产业结构不合理,高能耗、高排放行业所占经济总量比重相对较大。因此,我国应该加速经济结构调整和产业结构升级,鼓励新能源技术创新,顺应低碳化的国际趋势,大力发展低碳产业,提高我国经济竞争力,抢占未来经济发展的制高点。

结语

奥巴马执政后对美国气候政策进行了大幅度的调整,将它当作一种国家“巧实力”的施展手段,借助气候议题重塑国家形象,增进与其他国家的关系,恢复国家影响力和领导力,增强经济竞争力,打压对手的发展,从而达到维护美国利益和霸权地位的目的。气候外交将在未来国际政治格局中扮演重要角色,因此,我国应该重视气候议题,提前做好气候战略布局,力争在未来的国际气候新秩序中占据有利位置,从而实现我国经济和社会的长远发展。

参考文献:

- [1] 钟龙彪. “巧实力”战略与奥巴马新外交. 现代国际关系, 2009, (5): 7-12.
- [2] 唐彦林. 奥巴马政府“巧实力”外交政策评析. 当代亚太, 2010, (1): 92-107.
- [3] Suzanne Nossel. Smart Power, Foreign Affairs, March/April 2004, 83(2): 131-142.
- [4] Hillary Clinton. Nomination Hearing To Be Secretary of State, Hillary Clinton's Statement at Senate Confirmation Hearing, Jan 13, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>.
- [5] Richard Armitage, Joseph S. Nye. Commission on Smart Power: a smarter, more secure America, Center for Strategic & International Studies Report, Nov 6, 2007, pages 1.
- [6] Barack Obama. President Barack Obama's Inaugural Address, Jan 20, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the->

- press-office/president-barack-obamas-inaugural-address.
- [7] Barack Obama ,Joe Biden. Promoting a Healthy Environment, Obama's election manifesto on the environment, <http://www.barackobama.com/pdf/issues/EnvironmentFactSheet.pdf> .
- [8] H.R. 2454 -American Clean Energy and Security Act of 2009, American congressional bill, <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-2454>.
- [9] 中华人民共和国外交部.中美联合声明.2009-11-17.<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/1179/t627468.htm>.
- [10] 美国参考.奥巴马总统和印度总理辛格发表联合声明.2010-11-8-.<http://www.america.gov/st/usg-chinese/2010/November/20101109175601kkgast0.8697735.html#>
- [11] Change.gov. President-elect Obama promises "new chapter" on climate change. http://change.gov/newsroom/entry/president_elect_obama_promises_new_chapter_on_climate_change.

Using of the smart power strategies and its influence on China in view of the change of Obama's climate policies

WANG Guangzhao, SUN Yanyan

(School of Humanities and Social Science, University of Science and Technology of China, Hefei 230026)

Abstract: President Barack Obama adopts a new foreign affairs strategy whose core is smart power. The climate issues have been integrated into the smart power system by US government to achieve a series of national goals, such as improving national image, repairing the relations with other countries, consolidating US leading position in the world, seizing advantage in the future economic growth and hindering the competitors' development. Facing new climate policies of Obama government which is guided by smart power, there are many opportunities and challenges for China. China should work out a long-term strategic plan according to national condition, strengthen the climate cooperation with other countries and promote domestic low-carbon economy development to ensure a position of advantage in new international climate order and accomplish the long-term economic and social development of China.

Key words: smart power; Obama's climate policy; climate diplomacy; Sino-US cooperation in climate