

美国对绿色气候基金的政策演变及其根源

赵行姝

【摘要】气候融资是联合国气候谈判的重要议题，也是美国气候政策的重要组成部分。绿色气候基金是全球规模最大的专门气候融资机制，发达国家与发展中国家形成的两大阵营之间的对立与博弈贯穿绿色气候基金制度构建的全过程。本文聚焦美国对绿色气候基金的政策演变与资金筹措过程，研究发现，美国历届政府对绿色气候基金的政策一直在发生变化，绿色气候基金所获美国出资总额低于其他主要发达国家，也低于美国对同类资金机制的出资额。在美国政治层面，国会两党之间的分歧与博弈持续成为阻碍因素，其根源在于共和党人对绿色气候基金的三大利益诉求未得到满足；总统的气候理念与政策，特别是其气候领导力意愿成为最重要的驱动因素，总统拥有的有限资金支配能力使美国向绿色气候基金供资具有可能性。预计未来美国对绿色气候基金的资金支持仍具有不确定性，这也意味着拜登政府实现大幅提高国际气候融资规模之途并不平坦。

【关键词】绿色气候基金 气候融资 全球气候治理

【作者简介】赵行姝，经济学博士，中国社会科学院美国研究所研究员，中国社会科学院大学碳达峰碳中和研究中心研究员。

【中图分类号】F831.51 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097-1125(2023)08-0079-20

气候融资可为全球实现碳中和目标提供所需资金。美国提供的国际气候融资在支持发展中国家减缓和适应气候变化方面发挥着重要作用。自1992年《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC, 以下简称《公约》)批准以来,美国联邦政府提供的国际气候融资从几近于零增加到2015—2016财年每年约27.9亿美元,

达到历史顶峰；在2017—2018财年又下降为每年16亿美元。^①拜登执政后，美国重返《巴黎协定》，并将国际气候融资列为本届政府的优先事项，发布了美国“有史以来第一个国际气候融资计划”，^②承诺2024年向发展中国家提供的年度公共气候融资达到114亿美元，其中约30亿美元用于适应气候变化问题。^③相较历史上美国气候行动的黄金时期——奥巴马政府时期，拜登政府提出的国际气候融资目标增加了3倍多。那么，拜登政府的国际气候融资目标能否如期实现？要预判美国实现国际气候融资目标的前景，需要对各种渠道（双边和多边机制/机构）的美国气候资金进行逐项考察，分析美国的支出情况及其影响因素。其中，绿色气候基金（Green Climate Fund, GCF）是目前全球规模最大的专门气候融资机制，成为公共气候融资的主要工具，获得全球广泛关注。^④因此，本文聚焦绿色气候基金，针对美国的资金贡献及其决策背后的逻辑展开深入研究，以便准确把握未来拜登政府国际气候融资的发展态势，这对中国在未来促使发达国家兑现气候资金承诺、进一步扩大气候融资规模具有一定的现实意义。

① 参见 A Review of Sustained Climate Action through 2020, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/United%20States%207th%20NC%203rd%204th%20BR%20final.pdf>, 2023年3月2日。

② U. S. International Climate Finance Plan, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/04/U.S.-International-Climate-Finance-Plan-4.22.21-Updated-Spacing.pdf>, 2023年3月2日。

③ 参见 COP26 Presidency Compilation of 2021 - 2025 Climate Finance Commitments, <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/Table-of-climate-finance-commitments-November-2021.pdf>, 2023年3月2日。

④ 参见陈兰、王文涛、朱留财等：《绿色气候基金在全球气候治理体系中的作用和展望》，《气候变化研究进展》2019年第3期，第326~334页；崔连标、宋马林、朱磊等：《全球绿色气候基金融资责任分摊机制研究——一种兼顾责任与能力的视角》，《财经研究》2015年第3期，第65~76页；邓树刚、何斌：《绿色气候基金：〈联合国气候变化框架公约〉资金机制的新发展》，《云南大学学报》（法学版）2013年第6期，第156~161页；Diana R. Dorman and David Cipler, Sustainable Energy for All? Assessing Global Distributive Justice in the Green Climate Fund's Energy Finance, *Global Environmental Politics*, Vol. 22 (1), 2022, pp. 94 - 116; Steven Vanderheiden, Justice and Climate Finance: Differentiating Responsibility in the Green Climate Fund, *The International Spectator*, Vol. 50 (1), 2015, pp. 31 - 45; Jonas Bertilsson and Håkan Thörn, Discourses on Transformational Change and Paradigm Shift in the Green Climate Fund: The Divide over Financialization and Country Ownership, *Environmental Politics*, Vol. 30 (3), 2020, pp. 1 - 19.

一、绿色气候基金的重要地位及其主要特点

绿色气候基金由《公约》缔约方于 2010 年创建，并于 2014 年投入运营，是支持发展中国家实施气候行动以促进实现全球气候目标的重要国际气候融资渠道。2015—2020 年，绿色气候基金在全球共计批准 159 个气候项目，帮助了 117 个发展中国家，总价值为 234 亿美元，其中绿色气候基金资助 73 亿美元，联合融资（co-financing）为 161 亿美元。^① 这表明，每投资 1 美元的绿色气候基金能产生约 2.2 美元的联合融资。

（一）绿色气候基金规模位居多边气候资金机制之首

发达国家支持发展中国家实施气候行动的资金渠道多种多样，近年来气候资金实践呈现以下趋势：多边公共资金总额快速增长，逐渐超过双边公共资金总额，成为气候融资的主要渠道。经合组织（OECD）2021 年报告显示，2019 年，双边公共资金为 288 亿美元，占比约 36.2%；多边公共资金为 341 亿美元，占比约 42.9%（见表 1）。多边渠道包括多边开发银行、多边气候资金机制以及其他多边机构，其中发达国家主要依赖世界银行、亚洲开发银行等多边开发银行，共计提供 300 亿美元，份额最大（占比约 37.7%）；相比之下，发达国家较少使用多边气候资金机制，如绿色气候基金、全球环境基金（Global Environment Facility, GEF）、气候投资基金（Climate Investment Funds, CIF）等，仅为 38 亿美元，占比约 4.8%。世界银行 2020 年报告也显示，发达国家只有 5% 的资金通过专门的气候资金渠道提供给发展中国家。^②

表 1 发达国家对发展中国家的气候融资 单位：亿美元

主要气候融资渠道	2013 年	2015 年	2017 年	2019 年
双边公共资金	225	259	270	288
多边公共资金	155	162	275	341
多边开发银行	130	144	241	300
多边气候资金机制	22	14	29	38
其他多边机构	3	4	5	3

① 参见 Climate Action during the Pandemic, <https://www.greenclimate.fund/annual-results-report-2020>, 2023 年 3 月 2 日。

② 参见 Transformative Climate Finance: A New Approach for Climate Finance to Achieve Low-Carbon Resilient Development in Developing Countries, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33917/149752.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, 2023 年 3 月 2 日。

续表

主要气候融资渠道	2013年	2015年	2017年	2019年
出口信贷	16	25	21	26
动员私人资金	128	—	145	140
双边公共资金动员的私人资金	65	—	37	56
多边公共资金动员的私人资金	63	—	108	84
总额	524	—	711	795

资料来源：Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/03590fb7-en.pdf?expires=1678670580&id=id&accname=guest&checksum=F4D720DB3BB78D02E9B70E141BA381C1>, 2023年3月2日。

当前，在多边公共资金机制中，绿色气候基金已成为全球规模最大的专门气候融资机制。英国气候政策网站“碳简报”（Carbon Brief）对比分析了全球四大主要多边气候/环境基金批准项目的年度资金规模（见表2），数据显示，绿色气候基金正式运营后，业务量急剧增加，一跃成为全球多边公共气候融资的主要工具。

表2 主要多边气候/环境基金批准项目的资金规模 单位：亿美元

	绿色气候基金	全球环境基金	气候投资基金	适应基金
2013年	—	8.84	7.97	0.21
2014年	—	5.80	14.88	0.65
2015年	1.68	6.13	6.52	0.60
2016年	13.17	6.81	7.54	0.32

资料来源：Mapped: Where Multilateral Climate Funds Spend Their Money, <https://www.carbonbrief.org/mapped-where-multilateral-climate-funds-spend-their-money/>, 2023年3月2日。

（二）两大阵营之间的对立与博弈贯穿绿色气候基金制度构建的全过程

20世纪90年代以来，联合国气候谈判格局不断发展演变，发达国家与发展中国家形成的两大阵营对立的基本格局一直贯穿绿色气候基金谈判的全过程，成为联合国气候谈判的缩影。发达国家与发展中国家对绿色气候基金的立场多有不同，这是美国对绿色气候基金所持态度的基本背景。在筹备阶段，发达国家与发展中国家围绕绿色气候基金的制度建设、业务模式和初始筹资等问题展开博弈；在实施阶段，双方在绿色气候基金的治理、运营等方面仍存在分歧。双方在这些具体治理规则上存在的主张差异与立场分歧，实

质上是双方对国际气候治理规则的话语权与主导权的争夺。

第一，绿色气候基金与《公约》的关系。绿色气候基金对《公约》保持了一定的独立性，其《管理文书》（Governing Instrument）指出，绿色气候基金“对缔约方大会负责并在其指导下运作”，即在法律结构上类似于全球环境基金^①，而不是“对缔约方大会负责并在其指导和授权下运作”，即在法律结构上类似于适应基金（Adaptation Fund）。^② 这二者存在微妙的差别，而且这种差别非常重要。前者的目的是使该基金相对《公约》保持一定的独立性，后者的目的是确保该基金体现出对所有《公约》缔约方的代表性。在绿色气候基金谈判中，以美国为首的发达国家支持前者，而“77国集团+中国”支持后者。

第二，绿色气候基金的资金来源（出资国）。在气候融资议题上，《公约》规定，发达国家“应提供发展中国家缔约方需要的资金”，^③ 帮助发展中国家实施气候行动。但是，绿色气候基金发生巨大变化，开始鼓励所有缔约方自愿提供资金支持，其《管理文书》明确了资金来源：基金“将收到公约发达国家缔约方的资金投入，也可能收到其他各种来源的资金，包括公共部门和私人部门以及替代来源资金”。^④ 这意味着，发展中国家在气候融资中的角色正在发生变化，除了作为资金接受国，也开始向绿色气候基金注资，这在客观上实现了以美国为首的发达国家弱化“共同但有区别责任”原则的目的。

第三，绿色气候基金的治理结构。绿色气候基金设有董事会，董事会全权负责绿色气候基金的资金分配与使用决策。董事会设有2名联合主席（co-chair），1名来自发达国家，另1名来自发展中国家；董事会有24名成员，发展中国家与发达国家各有12名。^⑤ 可见，绿色气候基金拥有平衡的治理结构，董事会中来自发展中国家和来自发达国家的人数相等，“体现了一种新的、公平的全球治理形式”，^⑥ 有助于确保发达国家和发展中国家做

① 参见 Governing Instrument for the Green Climate Fund, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/governing-instrument.pdf>, 2023年3月2日。

② 参见 Decision -/CMP.2: Adaptation Fund, https://unfccc.int/files/meetings/cop_12/application/pdf/sbi29a1.pdf, 2023年3月2日。

③ 《联合国气候变化框架公约》，<https://unfccc.int/sites/default/files/convchinese.pdf>, 2023年3月2日。

④ Governing Instrument for the Green Climate Fund, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/governing-instrument.pdf>, 2023年3月2日。

⑤ 参见 Rules of Procedure of the Board, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/rules-procedure.pdf>, 2023年3月2日。

⑥ Boardroom, <https://www.greenclimate.fund/boardroom>, 2023年3月2日。

出基于共识的决定。这与美国主导的世界银行等传统国际机构不同，后者对发展中国家的接纳程度相对较低，由此被发展中国家批评只反映高收入国家的利益，特别是美国凭借更多的资金贡献而拥有更大的决策权。

第四，绿色气候基金的发展方向。在气候融资谈判中，发展中国家最初希望在《公约》下设立一个大型、集中的气候基金，主要由发达国家公共部门提供资金，资金规模大致相当于发展中国家实施气候行动的成本，不少发展中国家将每年1000亿美元作为未来气候资金机制的目标。绿色气候基金成立后，成为实现《公约》和《巴黎协定》气候目标的官方最大专门资金机制，这种发展势头使一些发展中国家坚持认为与气候变化相关的资金应该全部流向绿色气候基金，由绿色气候基金取代或整合其他资金机制，成为支持发展中国家应对气候变化的主要资金机制，规模达到每年数百亿乃至超过1000亿美元，因而当务之急是发达国家要追加资金。^①然而，发达国家希望绿色气候基金仅发挥较小的作用，而增加私人投资或其他市场化资金的比重；同时，发达国家希望在投入更多资金之前审查绿色气候基金的治理规则，如社会和环境保障措施、磋商程序、问责机制和透明度等。

二、美国历届政府对绿色气候基金的政策

美国历届政府对绿色气候基金的政策一直在发生变化。深入分析美国对绿色气候基金政策的历史演进，不仅是揭示美国气候政策发展演变规律的现实需要，也是考察发达国家兑现国际气候资金承诺的迫切要求。

（一）奥巴马政府时期美国大力支持绿色气候基金

奥巴马在多个领域大力推行应对气候变化的政策，但这仅是他单方面的决定，并没有得到国会支持，国会两党对于气候问题存在重大分歧。这突出表现在奥巴马对绿色气候基金的资金承诺及兑现方面，包括2014年资金承诺、2016财年拨款、2017财年拨款。

2014年11月，奥巴马承诺在4年内向绿色气候基金提供30亿美元。^②这一承诺被视为奥巴马政府推动全球达成《巴黎协定》的重要一环，凸显了奥巴马政府在全球气候治理中发挥的领导作用，但该承诺却遭到美国国会

^① 参见 Richard K. Lattanzio, International Climate Change Financing: The Green Climate Fund (GCF), CRS Report: R41889, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R41889.pdf>, 2023年3月2日。

^② 参见 Suzanne Goldenberg, G20: Obama to Pledge up to \$3bn to Help Poor Countries on Climate Change, <https://www.theguardian.com/environment/2014/nov/14/barack-obama-to-pledge-at-least-25bn-to-help-poor-countries-fight-climate-change>, 2023年3月2日。

共和党人的猛烈抨击，并被后者威胁要阻止资金转移。共和党参议员吉姆·英霍夫（Jim Inhofe）专门就此发表声明：“奥巴马总统承诺为联合国非选举产生的官僚机构提供 30 亿美元用于气候变化倡议，这是一个不幸的决定。”^① 随后，在巴黎气候谈判前夕，共和党众议员摩根·格里菲斯（Morgan Griffith）联合 110 名国会议员，致信众议院拨款委员会（House Appropriations Committee）主席哈尔·罗杰斯（Hal Rogers）和副主席妮塔·洛维（Nita Lowey），反对奥巴马单方面承诺向联合国绿色气候基金提供资金，除非在巴黎气候大会上产生的任何国际气候协议都提交国会批准。^② 同期，共和党参议员约翰·巴拉索（John Barrasso）和吉姆·英霍夫联合 37 名共和党参议员致信奥巴马，要求奥巴马政府承诺的任何具有约束性时间表和排放目标的国际气候协议以及使用美国纳税人的资金，都必须提交国会批准。^③ 《巴黎协定》达成后，在 2016 财年预算中，奥巴马向国会申请 5 亿美元提供给绿色气候基金，但参议院以 98:1 的投票结果否决了该项预算。^④ 2016 年 3 月，美国国务院从经济支持基金（Economic Support Fund）账户中划拨了 5 亿美元支付给绿色气候基金，^⑤ 这笔资金约占国会当年为经济支持基金拨款 43 亿美元总额的 12%。^⑥ 根据《美国对外援助法（2019 年修订）》（Foreign Assistance Act of 1961, amended P. L. 87 - 195），经济支持基金用于具有“特殊经济、政治和安全条件”的国家或组织“促进经济或政治稳定”，^⑦ 如用于防止伊朗获得核武器，协助埃及进行教育、民主和经济改革，

① Laura Barron-Lopez, Inhofe: Obama's Climate Fund Pledge Not Realistic Priority, <https://thehill.com/policy/energy-environment/224186-inhofe-obamas-climate-fund-pledge-not-realistic-priority/>, 2023 年 3 月 2 日。

② 参见 Griffith Leads Letter Expressing Opposition to International Climate Funding, <https://morgangriffith.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=398499>, 2023 年 3 月 2 日。

③ 参见 Senators to Pres. Obama: No International Climate Funding without Senate Approval, <https://www.barrasso.senate.gov/public/index.cfm/2015/11/senators-to-pres-obama-no-international-climate-funding-without-senate-approval>, 2023 年 3 月 2 日。

④ 参见 State DEPT's \$500 Million Transfer to the U. N., <https://www.rpc.senate.gov/policy-papers/state-depts-500-million-transfer-to-the-un?msckid=92e8d02eb54711ecb122974896b36a72>, 2023 年 3 月 2 日。

⑤ 参见 Richard K. Lattanzio, The Green Climate Fund (GCF), CRS Report: IF10382, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10382>, 2023 年 3 月 2 日。

⑥ 参见 Susan B. Epstein, Marian L. Lawson and Cory R. Gill, State, Foreign Operations and Related Programs: FY2017 Budget and Appropriations, CRS Report: R44391, <https://sgp.fas.org/crs/row/R44391.pdf>, 2023 年 3 月 2 日。

⑦ 参见 United States of America Congress, Foreign Assistance Act of 1961, <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Foreign%20Assistance%20Act%20of%20201961.pdf>, 2023 年 3 月 2 日。

协助非洲应对公共卫生危机、打击人口贩运等。对此，共和党参议员约翰·巴拉索和科里·加德纳（Cory Gardner）公开指责，奥巴马政府单方面将5亿美元的美国税款转移到一个美国人民从未授权、从未拨款的联合国气候基金的决定，破坏了行政部门和立法部门之间的信任以及华盛顿与美国人民之间的信任。^①

奥巴马在2017财年预算中申请向绿色气候基金提供7.55亿美元资金，^②仍被国会拒绝。为兑现承诺，2017年1月，奥巴马在离任前三天将5亿美元拨给绿色气候基金，这笔资金仍旧从国务院的经济支持基金账户转出。^③自2015年以来，国会中一直都有议员提起禁止为绿色气候基金拨款的提案。^④在2017财年预算审议过程中，众议院拨款委员会通过的“国务院和对外行动拨款提案”（State and Foreign Operations Appropriations Bill）包含如下内容：“绿色气候基金禁令（Green Climate Fund Prohibition）。本法案或先前法案为‘国务院、外国行动和相关计划’的拨款或以其他方式提供的资金均不得作为对绿色气候基金的捐款、赠款或任何其他款项。”^⑤然而，同期，参议院拨款委员会通过的“国务院和对外行动拨款提案”却为绿色气候基金拨款2.63亿美元。^⑥国会两党针对是否向绿色气候基金拨款展开了激烈

① 参见 State DEPT's \$500 Million Transfer to the U. N. , <https://www.rpc.senate.gov/policy-papers/state-depts-500-million-transfer-to-the-un?mselkid=92e8d02eb54711ecb122974896b36a72>, 2023年3月2日。

② 参见 The President's Budget for Fiscal Year 2017, <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/budget/>, 2023年3月2日。

③ 参见 Richard K. Lattanzio, The Green Climate Fund (GCF), CRS Report: IF10382, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10382>, 2023年3月2日。

④ 参见 114th Congress 1st Session, No Tax Dollars for the United Nations' Climate Agenda Act (H. R. 383), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-114hr383ih/pdf/BILLS-114hr383ih.pdf>, 2023年3月2日; 115th Congress 1st Session, No Tax Dollars for the United Nations' Climate Agenda Act (H. R. 673), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-115hr673ih/pdf/BILLS-115hr673ih.pdf>, 2023年3月2日; 116th Congress 1st Session, No Tax Dollars for the United Nations' Climate Agenda Act (H. R. 1881), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116hr1881ih/pdf/BILLS-116hr1881ih.pdf>, 2023年3月2日。

⑤ 114th Congress 2d Session House of Representatives, State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Bill, 2017 (Report 114-693), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-114hrpt693/pdf/CRPT-114hrpt693.pdf>, 2023年3月2日。

⑥ 参见 114th Congress 2d Session Senate, Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Bill, 2017 (Report 114-290), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-114srpt290/pdf/CRPT-114srpt290.pdf>, 2023年3月2日。

博弈，最终，2017 财年拨款法案明令禁止给绿色气候基金拨款。^①

（二）特朗普政府时期美国坚决反对绿色气候基金

特朗普上任后，公开质疑气候变化，宣布要停止气候行动。虽然特朗普没有拨款意愿，不必像奥巴马一样绕过国会去操作，但仍有共和党议员坚持要求，国会不仅不能为绿色气候基金提供资金，而且还要明确禁止任何拨款用于此类活动。比如，在 2018 财年预算中，众议院拨款委员会禁止给绿色气候基金拨款，该委员会通过的“国务院和对外行动拨款提案”包含如下内容：“绿色气候基金禁令。本法案或先前法案为‘国务院、外国行动和相关计划’的拨款或以其他方式提供的资金均不得作为对绿色气候基金的捐款、赠款或任何其他款项。”^②

与此同时，民主党议员却在推进支持绿色气候基金的工作，陆续提起绿色气候基金授权提案，承诺美国提供气候资金使地球升温幅度不超过 1.5 摄氏度。比如，国会中支持美国提供国际气候融资的众议员阿德里亚诺·埃斯帕拉特（Adriano Espallat）于 2019 年发起“绿色气候基金授权提案”（Green Climate Fund Authorization Act of 2019），要求美国国会为绿色气候基金提供资金，目的是将地球升温幅度控制在 1.5 摄氏度以内，并维护环境正义和人权。^③ 2020 年 7 月，阿德里亚诺·埃斯帕拉特要求国会提供不少于 5 亿美元的资金给绿色气候基金。^④ 2021 年 4 月，阿德里亚诺·埃斯帕拉特再次发起“绿色气候基金授权提案”（Green Climate Fund Authorization Act of 2021），建议美国在 2022 财年和 2023 财年向绿色气候基金出资 40 亿美元。^⑤

可见，在特朗普执政的 4 年中，美国并未向绿色气候基金提供任何资金。美国国会两党针对是否向绿色气候基金供资这一议题分歧很大，一直都

① 参见 115th Congress, Consolidated Appropriations Act of 2017 (Public Law 115 - 31), <https://www.congress.gov/115/plaws/publ31/PLAW-115publ31.pdf>, 2023 年 3 月 2 日。

② 115th Congress 1st Session House of Representatives, State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Bill, 2018 (Report 115 - 253), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-115hrpt253/pdf/CRPT-115hrpt253.pdf>, 2023 年 3 月 2 日。

③ 参见 116th Congress 1st Session, Green Climate Fund Authorization Act of 2019, https://espaillat.house.gov/sites/evo-subsites/espaillat.house.gov/files/ESPAIL_085_xml%20-%20Green%20Climate%20Fund%20Authorization%20Act.pdf, 2023 年 3 月 2 日。

④ 参见 Rep. Adriano Espallat Reestablishes U.S. Global Climate Leadership in House Appropriations Bill, <https://espaillat.house.gov/media/press-releases/rep-adriano-espaillat-reestablishes-us-global-climate-leadership-house>, 2023 年 3 月 2 日。

⑤ 参见 117th Congress 1st Session (2021 - 2022), Green Climate Fund Authorization Act of 2021 (H. R. 2774), <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2774/text>, 2023 年 3 月 2 日。

在进行激烈博弈，最终结果是，2018财年、2019财年拨款法案均明示，该法案中的任何资金均不能用于对绿色气候基金的捐款、赠款或任何其他款项，^①而2020财年、2021财年拨款法案取消了这一条款。^②

（三）拜登政府对绿色气候基金的支持力度尚需时间检验

拜登执政后宣布美国重返《巴黎协定》，公开表示支持绿色气候基金。对此，绿色气候基金执行主任亚尼克·格莱马勒克（Yannick Glemarec）表示支持拜登政府的立场，他强调，“美国对《巴黎协定》和绿色气候基金的重新坚定承诺是一个非常积极的发展”。^③在2022财年预算申请中，拜登政府拟为国际气候计划提供25亿美元，包括为绿色气候基金提供12.5亿美元。^④民主党参议员建议大幅提高绿色气候基金出资额，如2021年4月，有民主党参议员提出“美国气候领导力提案”（United States Climate Leadership in International Mitigation, Adaptation, and Technology Enhancement Act of 2021），要求国会在2022财年、2023财年、2024财年、2025财人对绿色气候基金分别拨款40亿美元、40亿美元、20亿美元、20亿美元。^⑤但是，由于共和党人的反对，最终的支出法案仅仅为国际气候计划拨款10亿美元，远低于拜登最初要求的25亿美元，而且在最终支出计划中没有对绿色气候基金的拨款。^⑥有评论认为，当绿色气候基金预算遭遇共和党人反对时，拜登政府与国会中的民主党人并没有付出足够的努力。

① 参见 115th Congress, Consolidated Appropriations Act of 2018 (Public Law 115 - 141), <https://www.congress.gov/115/plaws/publ141/PLAW-115publ141.pdf>, 2023年3月2日; 116th Congress, Consolidated Appropriations Act of 2019 (Public Law 116 - 6), <https://www.congress.gov/116/plaws/publ6/PLAW-116publ6.pdf>, 2023年3月2日。

② 参见 116th Congress 2d Session, Consolidated Appropriations Act of 2020 (Public Law 116 - 93), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-116HPRT38678/html/CPRT-116HPRT38678.htm>, 2023年3月2日; 116th Congress, Consolidated Appropriations Act of 2021 (Public Law 116 - 260), <https://www.congress.gov/116/plaws/publ260/PLAW-116publ260.pdf>, 2023年3月2日。

③ US Climate Envoy Supports “Indispensable” GCF Role during Climate Forum, <https://www.greenclimate.fund/news/us-climate-envoy-supports-indispensable-gcf-role-during-climate-forum>, 2023年3月2日。

④ 参见 Richard K. Lattanzio, U. S. International Climate Finance: FY2022, CRS Report: IF12036, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12036/4>, 2023年3月2日。

⑤ 参见 117th Congress (2021 - 2022), S. 1201—United States Climate Leadership in International Mitigation, Adaptation, and Technology Enhancement Act of 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1201/text#toc-id71C92185BF824602B5DB829185B6C212>, 2023年3月2日。

⑥ 参见 Richard K. Lattanzio, U. S. International Climate Finance: FY2022, CRS Report: IF12036, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12036/4>, 2023年3月2日。

尽管遭遇国会反对，在美国 2023 财年预算申请中，拜登进一步提出为绿色气候基金提供 16 亿美元的建议。时至今日，美国对绿色气候基金的资金承诺已经远远落后于其他主要发达国家，但国会中共和党人仍然强烈反对。例如，2022 年 3 月，参议院少数党领袖米奇·麦康奈尔（Mitch McConnell）公开指责拜登政府的预算申请：“他们想将资金投入联合国绿色气候基金等荒谬项目中——从中国借钱来资助一个全球官僚机构，并将资金免费返还给中国。”^① 不幸的是，2022 年美国国会中期选举后，民主党控制参议院，而共和党控制众议院，拜登政府要落实其对绿色气候基金的支持仍旧面临较大困难。

三、美国对绿色气候基金供资的国际比较分析

作为《公约》和《巴黎协定》的缔约方，美国支持发达国家应该向发展中国家提供气候资金的基本原则。在气候融资议题上，1992 年达成的《公约》规定，发达国家应提供“新的和额外的”资金，以支付发展中国家为履行《公约》规定义务而付出的成本。^② 此后，在 2009 年《公约》缔约方会议（COP15）上，发达国家集体承诺了两个资金目标，用以帮助发展中国家应对气候变化：2010—2012 年提供 300 亿美元的快速启动资金（fast-start finance）；到 2020 年达到每年提供 1000 亿美元的水平。^③ 上述气候资金目标在 2010 年坎昆气候大会（COP16）上得到缔约方的正式确认。坎昆谈判案文明确指出，向发展中国家缔约方提供的资金来自多种渠道，包括公共部门和私人部门、双边渠道和多边渠道等。^④ 在 2015 年巴黎气候大会（COP21）上，《公约》缔约方决定将每年提供 1000 亿美元的目标从 2020 年延长至 2025 年，并决定在 2025 年前确定新的气候融资目标及气候融资

① President Biden's Budget: Fundamentally Disconnected from What Americans Need, https://www.republicanleader.senate.gov/newsroom/remarks/president-bidens-budget-fundamentally-disconnected-from-what-americans-need_, 2023 年 3 月 2 日。

② 参见《联合国气候变化框架公约》，<https://unfccc.int/sites/default/files/convchin.pdf>, 2023 年 3 月 2 日。

③ 参见 Fast-Start Finance, <https://unfccc.int/topics/climate-finance/resources/fast-start-finance>, 2023 年 3 月 2 日；Background Note on the USD 100 Billion Goal in the Context of UNFCCC Process, in Relation to Advancing on SDG Indicator 13.a.1, https://unstats.un.org/sdgs/tierIII-indicators/files/13.a.1_Background.pdf, 2023 年 3 月 2 日。

④ 参见 Report of the Conference of the Parties on Its Sixteenth Session, Held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=17>, 2023 年 3 月 2 日。

制度安排。^①

为履行气候资金义务，美国利用多种双边和多边机制/机构向发展中国家提供气候资金。双边渠道主要通过国务院和国际开发署等联邦机构的国际计划和项目来实施；多边渠道包括多边气候/环境基金、多边开发银行、国际组织或项目等，其中多边气候/环境基金包括全球环境基金、绿色气候基金、气候投资基金、适应基金、特别气候变化基金（Special Climate Change Fund）、最不发达国家基金（Least Developed Countries Fund）、森林碳伙伴基金（Forest Carbon Partnership Facility）等。上述每个渠道都有其特定的使命及相应的能力，并且各个渠道之间存在多种关系，或补充、或交叉、或协作、或竞争等。

基于国际比较视角对美国国际气候融资进行分析，可以更好地揭示美国与主要发达国家对国际气候/环境融资机制所作资金贡献的共性与差异。以下将从主要发达国家的国际气候融资总体情况、主要发达国家对绿色气候基金的出资情况、美国对主要国际气候/环境融资机制的资金贡献情况三个方面进行比较研究，从而可以全面、客观地理解美国对绿色气候基金的资金贡献。

（一）美国国际气候融资总额位居世界前五

从国际气候融资历史来看，美国的出资总额在发达国家中位居前列。首先，从快速启动资金完成情况来看，对300亿美元快速启动资金贡献最大的五个国家按出资数额排列分别为：日本、美国、英国、挪威、德国。^② 美国共提供了74.6亿美元，^③ 占比约24.9%。其中，美国提供给多边气候/环境资金机制/机构的资金为11.9亿美元，包括全球环境基金1.5亿美元、气候投资基金9.2亿美元、其他机制/机构1.2亿美元。^④ 从快速启动资金完成情况来看，美国出资额在发达国家中位居第二。

① 参见 Background Note on the USD 100 Billion Goal in the Context of UNFCCC Process, in Relation to Advancing on SDG Indicator 13. a. 1, https://unstats.un.org/sdgs/tierIII-indicators/files/13.a.1_Background.pdf, 2023年3月2日。

② 对快速启动资金的详细分析，参见 Smita Nakhooda, Taryn Fransen and Takeshi Kuramochi et al., Mobilising International Climate Finance: Lessons from the Fast-Start Finance Period, https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/policyreport/en/3733/FSF_study_Revision_June_2015.pdf, 2023年3月2日。

③ 参见 Fast-Start Finance: Collective Commitment to Support Climate Action, https://unfccc.int/climatefinance/misc_/StaticFiles/gnwoerk_static/fsf_home/f761c43212024a57b5203c2298210be5/458f12706d644bfc967e2f8fc79a9459.png, 2023年3月2日。

④ 参见 Submissions on Information from Developed Country Parties on the Resources Provided to Fulfil the Commitment Referred to in Decision 1/CP.16, Paragraph 95, <https://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/inf01.pdf>, 2023年3月2日。

其次，从实现 1000 亿美元资金目标的进展来看，自 2009 年承诺 1000 亿美元的气候融资目标以来，发达国家对发展中国家的资金支持力度逐渐加大，但离实现 1000 亿美元的目标仍有差距。根据经合组织 2021 年发布的报告，发达国家为发展中国家提供和动员的气候资金规模总体呈扩大趋势，从 2013 年的 524 亿美元增加到 2019 年的 796 亿美元。^① 预计发达国家最早将在 2023 年兑现 1000 亿美元的资金承诺。美国是向发展中国家提供气候融资最多的国家之一。^② 一是根据世界资源研究所（World Resources Institute）发布的报告，按绝对值计算，2013—2018 年提供气候融资最多的五个国家是：日本、德国、美国、法国和英国。^③ 二是根据海外发展研究所（Overseas Development Institute）的研究，2017—2018 年提供气候融资最多的五个国家是：日本（93.7 亿美元）、德国（92.4 亿美元）、法国（48.5 亿美元）、英国（28.1 亿美元）、美国（18.6 亿美元）。^④

（二）美国对绿色气候基金的出资跌出世界前五位

在初始筹资期（2015—2019 年），共有 49 个捐助者承诺对绿色气候基金投入资金，共计 103 亿美元，排前五位的国家分别是：美国（30 亿美元）、日本（15 亿美元）、英国（12 亿美元）、法国（10 亿美元）、德国（10 亿美元）。截至 2019 年 4 月 30 日，44 个国家、3 个地区和 1 个城市已兑现部分或全部资金承诺，总金额约为 83.1 亿美元。^⑤ 其中，美国实际出资 10 亿美元，占比约 12%。对绿色气候基金拖欠承诺资金的国家有六个：美

① 参见 Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data, <https://www.oecd.org/env/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-aggregate-trends-updated-with-2019-data-03590fb7-en.htm>, 2023 年 3 月 2 日。

② 由于缺乏国际公认的气候融资定义，各个机构对气候融资的统计和核算的时间尺度不同，界定也存在一些差异。

③ 参见 Julie Bos, Lorena Gonzalez and Joe Thwaites, Are Countries Providing Enough to the \$100 Billion Climate Finance Goal?, <https://www.wri.org/insights/developed-countries-contributions-climate-finance-goal>, 2023 年 3 月 2 日。

④ 参见 Joe Lo, Latest Data Shows Rich Countries Little Closer to \$100bn Climate Finance Promise, <https://www.climatechangenews.com/2021/09/17/latest-data-shows-rich-countries-little-closer-100bn-climate-finance-promise/>, 2023 年 3 月 2 日；Sarah Colenbrander, Yue Cao and Laetitia Pettinotti et al., A fair Share of Climate Finance? —Apportioning Responsibility for the \$100 Billion Climate Finance Goal, ODI Working Paper, https://cdn.odi.org/media/documents/ODI_WP_fairshare_final0709.pdf, 2023 年 3 月 2 日。

⑤ 参见 Tenth Report of the Green Climate Fund to the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gef-b29-03.pdf>, 2023 年 3 月 2 日。

国（20亿美元）、西班牙（1.04亿美元）、芬兰（3120万美元）、卢森堡（670万美元）、马耳他（20万美元）、印尼（10万美元）。^①

绿色气候基金的增资过程始于2018年11月第21届理事会会议，并于2019年10月法国主办的增资会议结束。在绿色气候基金的第一个增资期（2020—2023年），多个国家和地区做出新的承诺。截至2022年8月19日，已有34个捐款国承诺增资，共计约100亿美元。与初始筹资期相比，70%以上的捐助者增加了以本国货币表示的捐款数，半数捐助者的捐款增加了1倍或1倍以上。^② 排名前五位的捐款国分别是：英国（18.5亿美元）、法国（17.9亿美元）、德国（16.9亿美元）、日本（15亿美元）、瑞典（8.5亿美元）。^③ 但是，美国没有参与此次增资。

（三）绿色气候基金所获美国出资低于同类资金机制

相较其他重要多边气候/环境资金机制，美国对绿色气候基金的参与度较低。在初始筹资期和第一次增资期，绿色气候基金获得资金共计183亿美元，其中美国实际出资10亿美元，占比约5.5%。成立于1992年的全球环境基金是环境领域最重要的全球资金机制，美国对其出资所占比重大幅下降态势。2010年之前，美国一直是全球环境基金的最大捐款国，其出资额占比约20.86%；但是，2010年以来，美国出资比重大幅下降，2010—2014财年下降到13.01%，2018—2022财年进一步下降到8.17%（见表3）。此外，气候投资基金于2008年成立，旨在为发展中国家的气候解决方案提供急需资金，美国对其出资所占比重较高。截至2021年12月31日，气候投资基金共计收到103亿美元资金，提供资金最多的5个国家是：英国（34.9亿美元）、美国（20亿美元）、日本（12.4亿美元）、德国（10.7亿美元）、加拿大（10.7亿美元）。^④ 其中，美国提供资金占比约19%，在发达国家中位居第二。

① 参见 Richard K. Lattanzio, Green Climate Fund: Resource Mobilization, Recent Projects, CRS Report: IF 10762, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10762>, 2023年3月2日。

② 参见 Resource Mobilization: GCF - 1, <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation/gcf-1#overview>, 2023年3月2日。

③ 参见 Richard K. Lattanzio, Green Climate Fund: Resource Mobilization, Recent Projects, CRS Report: IF 10762, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10762>, 2023年3月2日。

④ 参见 NEW Horizons Pathways Ambitions: Annual Report 2021, https://d2qx68gt0006nn.cloudfront.net/sites/cif_enc/files/knowledge-documents/CIF_Annual_Report_2021.pdf, 2023年3月2日。

表 3 GEF 在各增资期所获捐资额

增资期	起始时间（财年）	出资国数量（个）	出资额（亿美元）	美国出资额占比（%）
试点阶段	1991—1994	—	—	—
GEF - 1	1994—1998	—	—	20.86
GEF - 2	1998—2002	36	19.8	20.84
GEF - 3	2002—2006	32	23.4	20.86
GEF - 4	2006—2010	32	31.3	20.86
GEF - 5	2010—2014	34	43.4	13.01
GEF - 6	2014—2018	30	44.3	14.75
GEF - 7	2018—2022	30	41.0	8.17

资料来源：Summary of Negotiations of the Second Replenishment of the GEF Trust Fund, <https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/2-replenishment-report.pdf>, 2023年3月2日；GEF-7 Replenishment, <https://www.thegef.org/who-we-are/funding/gef-7-replenishment>, 2023年3月2日；Report on the Seventh Replenishment of the GEF Trust Fund, https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/GEF.A6.05.Rev_.01_Replenishment.pdf, 2023年3月2日；Report on the Sixth Replenishment of the GEF Trust Fund, https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/GEF.A.5.07.Rev_.01_Report_on_the_Sixth_Replenishment_of_the_GEF_Trust_Fund_May_22_2014.pdf, 2023年3月2日；Richard K. Lattanzio, The Global Environment Facility (GEF), CRS Report: IF10144, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10144/5>, 2023年3月2日。

从以上国际比较分析可知，第一，从全球来看，美国国际气候融资总额并不低，位居世界前五，但考虑到其全球最大经济体、全球最大历史累积碳排放国的地位，美国国际气候融资规模明显落后于其他主要发达国家。第二，绿色气候基金是极为重要的多边气候融资机制，但相较其他主要发达国家，美国对绿色气候基金的出资额较低。一方面，这表现在初始筹资期，相对于30亿美元的资金承诺，美国实际上仅支付了10亿美元，成为极少数未兑现资金承诺的国家之一；另一方面，还表现在第一次增资期，在其他主要发达国家大幅提高出资额的同时美国根本未提供任何资金。此外，尚未有迹象表明此种态势在未来有改善的可能。第三，从历史上来看，近年来，美国对全球主要环境资金机制的出资总额变化不大，但其出资比重开始显著下降。与同期美国对其他全球主要气候/环境融资机制的出资情况相比，美国对绿色气候基金的出资比重较低。

四、美国对绿色气候基金政策演变的根源

从表面上看,美国对绿色气候基金的供资不仅与历届政府的气候政策息息相关,还取决于国会,因为在美国,为发展中国家提供的气候资金均需国会授权、批准、监督,并由联邦机构负责执行。但是,随之而来的问题是,国会自绿色气候基金运行开始,迄今一直拒绝为绿色气候基金拨款,这表明美国向绿色气候基金供资的政策在国会遭遇了重大障碍。那么,美国向绿色气候基金供资究竟遭遇了哪些障碍?这些障碍在未来有没有可能被克服?此外,遭遇国会反对后,为什么奥巴马政府仍然能够为绿色气候基金提供10亿美元?然而,同样作为民主党总统,拜登对绿色气候基金的预算申请遭到国会反对后,为什么没有继续向绿色气候基金供资?只有进一步分析这些问题,才能理解美国对绿色气候基金政策演变的根源。

为此,本文分析了两个方面的主要影响因素:第一,在美国政治层面,国会两党之间的分歧与博弈持续成为阻碍因素,其根源在于共和党人对绿色气候基金的三大利益诉求未得到满足;第二,总统的气候理念与政策,特别是其气候领导力意愿成为重要驱动因素,总统拥有的有限资金支配能力使美国向绿色气候基金供资具有可能性。

(一) 国会两党分歧与共和党人的利益诉求

由近年来的美国出资历史可以发现,国会两党之间的博弈贯穿美国对绿色气候基金的筹资过程。国会两党始终坚持各自立场:多数民主党人相信气候变化是一种高度优先的风险,必须通过联邦行动和国际合作来解决,美国应该为包括绿色气候基金在内的国际气候融资机制提供资金;但是,多数共和党人对国际气候进程始终保持警惕乃至心存敌意,担心绿色气候基金给美国带来成本、将资金从国内优先事项转移、给其他国家带来竞争优势等。自绿色气候基金成立以来,上述两党观点对立的基本态势迄今尚未发生根本性变化。由此,美国对绿色气候基金供资受到国内政治博弈的极大阻碍。

在美国,很多环境治理问题是在共和党政府制定的法律下促成的,但在气候变化问题上,由于共和党人的坚决抵制,国会从未对绿色气候基金授权或拨款。事实上,国会中反对派的理由主要集中在三个方面。

第一,《巴黎协定》须提交国会批准。国会中多数共和党人坚持将绿色气候基金与《巴黎协定》挂钩。如前所述,在巴黎气候大会前,国会参众两院均有名共和党议员致信奥巴马,强调只有把即将出台的国际气候协议提交给参议院征求意见并获同意,国会才会考虑是否将美国纳税人的钱投入绿色气候基金。2015年11月,参议院出台决议,要求国会应拒绝考虑包括

为绿色气候基金或任何附属机构或融资机制提供资金的任何预算决议和拨款，除非气候谈判（COP21）达成的含有排放目标和时间表的所有协议都提交给参议院征求意见并获同意。^①

第二，绿色气候基金的资金不应适用于中等收入国家。国会反对美国为绿色气候基金供资的原因还在于其资金适用条款。绿色气候基金的《管理文书》第35条指出，“《公约》的所有发展中国家缔约方都有资格从基金中获得资源”。^②显然，其中包括巴西、印度、南非和中国等中等收入国家。事实上，中等收入国家所获气候资金远远超过那些最为脆弱的低收入国家。2016—2018年，按地域来说，亚洲接受的气候融资份额最大，占比43%，而非洲（25%）和美洲（17%）占比较小；按收入组别而言，69%的气候融资金流向中等收入国家，8%流向低收入国家，2%流向高收入国家，其余21%用于区域而非国家项目。^③美国公开反对这一制度安排，并付诸行动。比如，2018年，中国首次向绿色气候基金申请绿色发展贷款，该申请因董事会中的美国代表马修·哈尔萨格尔（Mathew Haarsager）的阻拦而被推迟。

第三，绿色气候基金的资金使用须由美国国会监督。美国国会决定联邦政府提供的气候资金如何在多边、双边等各种机制/机构间分配。共和党人非常关注绿色气候基金支出的效率、透明度、问责制等问题，认为如果国会要拨款给绿色气候基金，国会就应该对它的使用方式有发言权。^④2021年2月，共和党参议员里克·斯科特（Rick Scott）直接致信绿色气候基金执行主任亚尼克·格莱马勒克，要求对绿色气候基金如何支配美国纳税人的钱进行回答。斯科特表示：“在美国达成的任何协议中，我们都要求问责制、透明度和监督，我期待着听到你们说明美国纳税人的钱在绿色气候基金中如何使用。”^⑤

① 参见 Congressional Record—Senate, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CREC-2015-11-19/pdf/CREC-2015-11-19-pt1-PgS8166-2.pdf>, 2023年3月2日。

② Governing Instrument for the Green Climate Fund, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/governing-instrument.pdf>, 2023年3月2日。

③ 参见 Climate Finance for Developing Countries Rose to USD 78.9 Billion in 2018, <https://www.oecd.org/newsroom/climate-finance-for-developing-countries-rose-to-usd-78-9-billion-in-2018oecd.htm>, 2023年3月2日。

④ 参见 Paris Climate Promise: A Bad Deal for America, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-114hhrg20827/pdf/CHRG-114hhrg20827.pdf>, 2023年3月2日。

⑤ Sen. Rick Scott: American Taxpayers Need Transparency on Green Climate Fund Spending, <https://www.rickscott.senate.gov/2021/2/sen-rick-scott-american-taxpayers-need-transparency-green-climate-fund-spending>, 2023年3月2日。

美国国会共和党人因上述三方面原因而反对联邦政府向绿色气候基金提供资金，显然，这些价值观念和利益诉求在绿色气候基金制度建设中很难实现。由此，共和党人自然不愿支持这样一种不能反映其自身利益或价值诉求的国际制度，导致美国国会中两党针对绿色气候基金的立场存在分歧，双方博弈持续不断。可见，美国对绿色气候基金的供资情况深受国内政治进程的影响。

（二）总统的气候领导力与资金支配能力

历史表明，美国的气候政策存在周期性变化，通常，民主党政府相信气候科学、支持应对气候变化，而共和党政府则持相反的观点。这在绿色气候基金问题上也不例外。自2014年绿色气候基金开始运营，民主党总统奥巴马和拜登均支持美国向绿色气候基金供资，而共和党总统特朗普则坚决反对。由前文可知，作为美国的“钱袋子”，国会中两党围绕绿色气候基金的分歧与博弈始终存在，那么，在这种背景下，民主党总统奥巴马和拜登依然坚持向绿色气候基金供资，并且奥巴马政府能够成功提供资金，主要基于三个方面的原因。

第一，奥巴马政府将向绿色气候基金供资作为其在全球气候治理中维持影响力的有力工具。在《巴黎协定》谈判阶段，奥巴马承诺向绿色气候基金提供30亿美元，这一承诺遭到国会共和党人的强烈反对，但奥巴马并没有放弃他的气候计划。自然资源保护委员会（Natural Resources Defense Council）专家杰克·施密特（Jake Schmidt）对此评价说，这表明美国愿意在大幅减排和帮助动员资金以应对这一挑战方面发挥领导作用。民主党参议员罗伯特·梅嫩德斯（Robert Menendez）认为，这30亿美元承诺正是将发展中国家带到巴黎达成有意义的气候协议需要的。^① 这些看法揭示出，国际社会把奥巴马政府对绿色气候基金的贡献视为检验或证明美国气候立场的工具。奥巴马向绿色气候基金捐款切实增强了美国气候行动的可信度，为未来联合国气候谈判注入了动力，推动了谈判进程。拜登执政后，美国重返《巴黎协定》，公开承诺将大力支持绿色气候基金，但相较奥巴马时期，全球气候治理的核心任务以及美国气候政策面临的国内外环境发生重大变化，拜登政府对绿色气候基金的投入并非显示其气候决心的唯一标志。绿色气候基金仅仅是美国实现气候领导力的众多工具之一，拜登政府也因此未能对其给予特别重视。

^① 参见 Suzanne Goldenberg, Obama's \$3bn for Climate Fund Could Kickstart Action on Global Warming, <https://www.theguardian.com/environment/2014/nov/14/obamas-3bn-climate-fund-could-kickstart-action-global-warming?msclid=92e997e0b54711ecb032188f50db69ae>, 2023年3月2日。

第二，绿色气候基金获得国会共和党人支持存在可能性。民主党总统奥巴马选择支持绿色气候基金的立场，一个重要原因是基于可行性的考虑，即奥巴马认为可以借鉴布什政府的成功经验。布什在2008年国情咨文中提议要对“一个新的国际清洁能源技术基金”投入20亿美元，用以帮助应对全球气候变化。^①之后，布什推动国际社会于2008年创建了气候投资基金，并且承诺3年内向气候投资基金提供20亿美元，这一资金承诺最终得到国会批准。奥巴马由此判断，如果支持一个在数量和性质上类似于气候投资基金的气候资金机制，在政治上可能不会遭遇国会党派分歧问题，而且在外交上能够得到《公约》缔约方的广泛支持。于是，经过再三斟酌，奥巴马效仿布什政府的做法，做出未来4年向绿色气候基金提供30亿美元资金的承诺。

第三，总统拥有的联邦资金调配权限为向绿色气候基金供资提供了一定的可行性。虽然国会是美国联邦政府的“钱袋子”，负责审批联邦政府的支出预算，但许多活动是在联邦机构子账户级别得到资助的，这些拨款可由联邦机构依法自主决定。因此，行政机构对于资金使用具有一定的独立性和灵活性，这给奥巴马从相关账户中转移资金用于绿色气候基金提供了可行性。但是，这种资金调配额度是有限的，终究受限于行政机构与立法机构之间权力分割与制衡的制度基础。以前文提到的美国国务院的经济支持基金账户为例，2015财年该账户所获国会拨款总额约为49亿美元，^②国会对该账户的拨款总额即为奥巴马政府转移资金的上限。

五、结语

美国的气候政策存在周期性变化，极大损害了美国在国际气候治理方面的信誉。纵观美国联邦政府的气候融资历史，虽然美国支持发达国家需对发展中国家提供气候资金的原则，并在全球提供气候融资实践中名列前茅，但美国官方的国际气候融资仍存在投入不足的问题。气候行动追踪组织（Climate Action Tracker）的评估结果认为，与其应承担的“公平份额”（fair share）相比，美国的国际公共气候融资水平处于“严重不足”（critically

^① 参见 *Increasing Our Energy Security and Confronting Climate Change*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/stateoftheunion/2008/initiatives/energy.html>, 2023年3月2日。

^② 参见 *Congressional Budget Justification: Department of State, Foreign Operations, and Related Programs*, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/252179.pdf>, 2023年3月2日。

insufficient) 状态。^①

在全球各种专门应对气候变化的资金机制中，绿色气候基金是规模最大的国际公共气候基金。本文聚焦绿色气候基金，考察美国对绿色气候基金的筹资过程，结果发现，美国两党针对绿色气候基金的立场存在分歧，双方博弈持续不断，由此，美国对绿色气候基金的供资情况深受国内政治进程的影响；同时，美国总统的气候理念与政策，特别是其气候领导力意愿成为最重要的驱动因素，其拥有的有限资金支配能力使美国向绿色气候基金供资具有可能性。上述因素导致的结果是，美国“气候行动派”总是高调宣布对绿色气候基金的资金支持，而后又因国会两党的政治博弈而难以充分兑现。美国“气候行动派”无法为实现反对派的利益与价值诉求找到解决办法，这种局面短期内难以有根本性改变。未来，绿色气候基金的资金及来源仍不确定。

当前，全球气候行动面临的重大挑战是国际气候资金缺口巨大。可以预见，如果以美国为代表的发达国家的资金承诺与资金兑现之间持续存在差距，则会进一步加剧上述挑战。鉴于此，中国在参与国际气候谈判及全球气候治理的过程中应注意三个方面的问题。第一，在国际气候融资谈判中，积极推动国际社会建立履约监督机制。第二，重视气候资金对气候领导力的重要作用，合理运用气候资金工具。第三，在中美气候互动中，客观看待美国针对绿色气候基金的利益诉求，对美国有可能联合小岛屿国家、最不发达国家、非洲国家等共同施压中国，要求中国增加面向脆弱国家的气候资金，要给予充分警觉、研判与准备；同时，深刻认识美国公共资金有限的事实，鼓励美国利用创新性金融工具等管理与气候有关的投融资风险，充分调动私营部门资金并投资于发展中国家与气候变化相关的项目，从而推动全球资本流动与低碳排放、韧性发展的方向保持一致。

(责任编辑：任朝旺)

^① 参见 Country Summary: USA, <https://climateactiontracker.org/countries/usa/>, 2023年3月2日。