

“全球化时代主权国家与全球治理”丛书

国际谈判与 国内政治

GUOJI TANPAN
YU
GUONEI
ZHENGZHI

美国与《京都议定书》谈判的实例

薄 燕 著



上海三联书店

THEORY AND PRACTICE OF DIPLOMACY

国际谈判与 国内政治

国际与外交理论之研究 / 国际关系学

第二版

作者：[美] 詹姆斯·M. 塔格特

译者：王世达

ISBN 7-309-04711-9

定价：35.00元

上海人民出版社 (SHANGHAI PUBLISHERS)

上海南京东路430号 200001

电话：(021) 63315215 电邮：sh62@sh62.com.cn

网址：http://www.sh62.com.cn

上海书店发行所 (SHANGHAI BOOKSTORE)

上海南京西路255号 200003

电话：(021) 62470092 电邮：sh62@sh62.com.cn

网址：http://www.sh62.com.cn

上海译文出版社 (SHANGHAI TRANSLATION PUBLISHERS)

上海南京西路255号 200003

电话：(021) 62470092 电邮：sh62@sh62.com.cn

网址：http://www.sh62.com.cn

上海译文出版社 (SHANGHAI TRANSLATION PUBLISHERS)

上海南京西路255号 200003

“全球化时代主权国家与全球治理”丛书

国际谈判与 国内政治

GUOJI TANPAN

YU

GUONEI

ZHENGZHI

美国与《京都议定书》谈判的实例

薄 燕 著

丛书主编 / 沈丁立 陈志敏 陈明明 苏长和

图书在版编目(CIP)数据

国际谈判与国内政治:美国与《京都议定书》谈判的实例/薄燕著. —上海:上海三联书店,2007.4

(全球化时代主权国家与全球治理/沈丁立等主编)

ISBN 978-7-5426-2486-4

I. 国… II. 薄… III. 美国对外政策—研究 IV. D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 026490 号

国际谈判与国内政治

——美国与《京都议定书》谈判的实例

著 者 / 薄 燕

责任编辑 / 黄 韬

特约编辑 / 吴金海

装帧设计 / 范峤青

监 制 / 林信忠

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海叶大印务发展有限公司

版 次 / 2007 年 4 月第 1 版

印 次 / 2007 年 4 月第 1 次印刷

开 本 / 850 × 1168 1/32

字 数 / 240 千字

印 张 / 10

ISBN 978-7-5426-2486-4/C · 192

定价:22.00 元

总 序

《全球化时代主权国家与全球治理》丛书是复旦大学“十五”“211 工程”重点学科建设项目——《全球化时代大国战略与中国政治发展》的组成部分。它由我校国际关系与公共事务学院和国际问题研究院共同精心打造,是向复旦大学建校 100 周年献礼的作品。

近几十年来,特别是冷战结束以后,全球化在世界范围内保持了强劲的发展势头。不论是在经济、文化领域,还是政治、军事方面,全球化已经渗透到了人类生活的各个层面。全球化是当今世界无法否认的事实。

然而,与全球化的发展同样引起人们注意的是,近些年里“反全球化”运动也有扩大。在世界各国联系越来越紧密的同时,人们也观察到:恐怖主义和各种跨国犯罪在世界范围内持续,经济、金融危机对发展中国家的冲击尤为巨大。全球化正在改变世界,同时有影响世界稳定的诸多因素。正视这些问题并着手寻找解决之

道,已经刻不容缓。

正是在反思全球化所引起的问题的基础上,“全球治理”已成为各国国际关系学界广泛关注的话题。与反全球化相比,治理不仅力图克服全球化产生的负面效应,而且更加尊重全球化正在发展这一客观事实。但是,如何治理,如何处理治理全球化与国家主权之间的关系,需要深入的研究。

复旦大学国际关系与公共事务学院以及国际问题研究院的同仁们多年以来一直关注着全球化及其相关问题的发展变化。我们认为,对这些问题的讨论不仅已是国际社会关心的话题,它还将对中国的未来产生重要影响。显然,中国自改革开放以来,已经卷入了当代的全球化过程,而且全球化发展中的国际社会将是我国未来发展的外部环境。因此,如何在全球化背景下更好地维护我国的国家利益,也成为我们进行这一项目研究的一大动力。

围绕以上的想法,本丛书大致涵盖了三方面的主要内容:(1)全球化时代全球与地区治理;(2)全球治理与中国的国际合作战略;(3)全球治理下的中国国家与地方治理。通过这些研究,我们希望达到以下目的:(1)从学术上理清与全球化、全球治理有关的概念和主要观点;(2)回顾、总结和展望中国在全球化和全球治理中的国际合作;(3)进一步推动我校国际问题研究,尤其是年轻研究人员的学术成长;(4)促进我国政府和公众对上述问题的重视和理解。

出版这套丛书得到了国家发展和改革委员会“十五”“211工程”重点学科建设项目的资助,也得到了复旦大学领导和各部门的支持。我们在此表示由衷感谢。

本丛书编委会

2006年2月

目 录

序章

- 第一节 问题的提出和研究的意义 (1)
- 第二节 研究历史与现状 (8)
- 第三节 研究方法和基本架构 (19)

第一章 双层博弈模式:解释国际谈判与国内政治

- 第一节 国际关系研究的层次分析问题 (27)
- 第二节 单一层次分析法的局限性 (32)
- 第三节 双层博弈模式的逻辑和内容 (42)
- 第四节 双层博弈模式的贡献 (55)

第二章 全球气候变化:问题与机制

- 第一节 全球气候变化问题及其应对途径 (63)
- 第二节 《联合国气候变化框架公约》的国际谈判
与美国的立场 (80)
- 第三节 《京都议定书》的谈判及内容 (87)
- 第四节 对《京都议定书》的后续谈判 (98)

第三章 限制与扩大:对美国与《京都议定书》的双层博弈分析

- 第一节 主要国际气候谈判国家的立场 (111)
- 第二节 美国与京都会议:第一层次获胜集合的生成 (124)
- 第三节 第二层次的获胜集合 (132)
- 第四节 决策的背景 (159)

第四章 退出与生效:对美国与《京都议定书》的进一步分析

- 第一节 第一层次的博弈 (179)
- 第二节 第二层次的获胜集合 (192)
- 第三节 决策的背景 (218)
- 第四节 《京都议定书》的生效 (222)

第五章 双层博弈模式:验证与完善

- 第一节 超越“弹子球”和“因素清单” (239)
- 第二节 对双层博弈模式的再思考 (258)
- 第三节 从比喻到理论 (268)

结论

- 第一节 解释美国对《京都议定书》的政策 (274)
- 第二节 评价美国对《京都议定书》的政策 (279)
- 第三节 美国的政策和议定书的前景 (289)
- 第四节 需要进一步研究的问题 (297)

参考文献 (303)

后记 (313)

序 章

第一节 问题的提出和研究的意义

当今的人类社会面临着众多的环境问题。按照环境问题的规模,可以区分为地方性(国家内部的)环境问题、区域性环境问题和全球性环境问题。我们在国际关系领域关注的环境问题,主要是指上述后两种环境问题,即那些能够产生跨越国界的环境影响,并且需要进行国际合作才能加以防治的环境问题。^①实际上,在人类历史的演变过程中,环境问题的规模最初是地方性的;随着工业化进程的加快、人类改造自然环境的能力提高以及经济全球化的迅猛发展,环境问题的规模也逐渐扩展,使得环境问题越出一国范围,导致国家之间或者区域性环境问题出现,直至全球性环境问题产生。全球环境问题具体表现为以下几类:水体污染和淡水资源危机、土地资源状况恶化、生物多样性锐减、臭氧层耗损、全球气候变化以及有毒化学品污染和危险废物越界转移等。如何应对全球性环境问题成为国际政治议程上的重要事项。

自20世纪70年代以来,国际社会应对全球环境问题的各种制度安排经历了重大的发展和演变。其标志性的事件包括1972年的联合国人类环境会议、1992年的联合国环境与发展会议以及2002年的约翰内斯堡地球峰会。其间,1982年的“斯德哥尔摩+10”会议、1983年世界环境与发展委员会的成立以及1997年的

“里约+5会议”对于全球治理体系的发展也具有标志性意义。可以说,经过几十年的发展,一个全球环境治理的体制或者体系事实上已经形成。其中,多边环境协议是该体系的重要组成部分,也是全球环境治理的重要形式。

国际社会迄今有 500 多项国际环境条约和协议,其中的 60% 是 1972 年后签署的,这不得不说是全球环境治理体系发展的重要成果。从内容上看包括海洋公约和相关协议、与生物多样性相关的公约、大气公约、土壤公约、化学品和有毒废物公约等。其中,有关大气领域的《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》是 1972 年后出现的典型的全球环境协议。而《京都议定书》更是过去几年全球环境治理议程中最引人注目的协议。这个议定书之所以引人注意,一是因为它旨在应对全球气候变化这个人类社会正在共同面临的全球环境问题——人们对越来越热的夏天有着越来越直接而深刻的感受;二是因为这个于 2005 年 2 月 16 日才生效的多边环境协议经历了漫长而复杂的国际谈判过程——该协议 1997 年就已经通过了,直到时隔近八年之后才生效。三是在该议定书谈判生效的过程中,美国作为最大的温室气体排放国和国际气候谈判中的关键国家之一,其相关的环境外交政策经历了戏剧性的变化,从而对整个谈判和生效进程产生了影响。这些事实引起了我们进行研究的兴趣。我们感兴趣的问题是:哪些因素影响了有关《京都议定书》的国际谈判和生效的进程? 这些因素之间的关系如何? 它们通过什么途径来发挥作用? 美国作为最大的温室气体排放国,为什么在克林顿政府时期签署了《京都议定书》,到乔治·W·布什政府时期又退出了该议定书呢? 如何解释美国对《京都议定书》的立场?

在具体研究这些问题之前,我们先要回答:对上述问题进行研究的意义是什么?

第一,这有助于我们研究国内政治对国际环境谈判的影响以

及国内政治与国际环境政治的互动。长久以来,国际关系学者对国际环境谈判或者国际环境机制的研究集中在国家本身,通常把国家假设为追求利益最大化的“实心”行为体,并且关注国家在国际层次的权力分配和利益格局如何影响了国家的谈判立场和国际谈判过程。然而,为什么一些多边环境协议的谈判(和生效)过程要比另一些多边环境协议的谈判(和生效)过程复杂而漫长?为什么一些国家在国际环境谈判过程中,具体的立场和政策会发生变化?如果仅仅关注国际层次上的因素,就不能够解释上述问题。

我们认为,国际层次和国内层次上的因素都可能影响国际环境谈判的进程和结果。为了更好地分析国内政治因素对多边环境协议谈判与生效的影响,我们就需要在国际谈判的大背景下,分析有关谈判国家国内的政治图景,尤其是像美国这样的关键的谈判国家。进一步看,国内政治对国际环境谈判的影响并不是单向进行的,而是相互之间发生着互动。在这样的分析框架下,我们重点分析包括美国在内的谈判国家的国内政治如何与国际政治在《京都议定书》的国际谈判中发生互动。这种互动不仅仅发生在国家参与国际环境谈判的早期阶段(这是传统的研究所关注的阶段)。事实上,由于国际环境协议只有得到必要数目的缔约国批准,才能真正生效,才意味着国际环境机制真正建立起来。所以,这个对国际环境协议的批准过程,正是国际环境政治与国内政治互动的重要阶段。但是传统的国际环境谈判或者国际环境机制的研究往往忽视了这个阶段。这对于理解和研究国际环境机制的创立过程是不完整的,因此亟待进行研究。

从政策层面来说,这样的研究也具有重要的意义。如果能够更加全面和准确地解释影响国际环境谈判的因素,将有助于国际环境机制的设计者进一步完善机制的某些具体安排,采取措施鼓励谈判国家,尤其是某些意愿不强烈的国家签署和批准多边环境协议,推动国际环境协议的有效运行。

第二,对上述问题进行研究是进一步理解美国环境外交政策的需要。中国学者对美国外交政策的研究多集中在传统的问题领域,但对美国在全球环境问题领域的外交政策关注得不够,这不利于全面地理解美国的外交政策。

事实上,美国的环境外交早就成为其外交议程上的重要问题。以全球气候变化问题为例。虽然美国在克林顿政府时期开始参与《京都议定书》的国际谈判,但是全球气候变化问题出现在美国环境外交议程上却是由来已久。美国对气候变化问题的兴趣可以追溯到20世纪50年代艾森豪威尔总统执政时期。^②到1978年,美国启动了一个国家级的气候变化研究项目,并且在20世纪80年代与联合国环境规划署和世界气象组织等进行合作,协助主办了一系列的国际气候研讨会和会议。^③但在当时,气候变化问题整体上还是被当作一个科学问题。到1981年1月,美国的一份报告特别提到,“增加的大气二氧化碳浓度引起了广泛的和遍布的变化,包括全球气候、经济、社会和农业模式的变化”。^④时任国务卿艾德曼·缪斯基(Edmund Muskie)在联合国大会上说,这份报告中的问题“已成为主要的美国外交政策利益。”^⑤然而,这项外交政策并没有得到美国国会和公众的支持。事实上,里根政府甚至因为意识形态的影响而反对任何形式的国际协议,并且也没有在这个问题上受到公众利益的牵掣。^⑥1988年,关于气候变化的国际会议在多伦多得以召开。这虽然引起了当时被炎热困扰的美国人的注意,然而,公众对这个问题的关心和兴趣本身并不能影响里根政府的环境外交政策。^⑦在里根政府的整个任期内,这种情况没有发生根本性变化。

与里根政府的政策立场完全不同的是,乔治·H. 布什政府的国务卿詹姆斯·贝克(James Baker)在1989年初直接宣称,全球变暖“是一个跨国性的问题。我们都处在同一艘船上。我们面临的

不仅是一个科学问题。它也是一个什么时候和我们如何采取行动的外交问题。政治生态现在已经适合于采取行动了……时间不会让这个问题自行消失”。^⑧由于掌握了新的关于气候变化威胁的科学证据,美国日益重视气候变化问题作为美国外交政策问题的意义,尤其是在乔治·H·布什总统任期的后半段。与此同时,这一日益显著的问题也吸引了更多国内行为体参与美国气候变化的政策进程,包括环境非政府组织、商业集团和公司以及国会。环境非政府组织和劳工组织等参与气候变化的争论使得科学家和外交家的任务更加复杂。^⑨

美国在乔治·H·布什政府时期参与了《联合国气候变化框架公约》的谈判。在谈判过程中,美国反对讨论其他工业化国家提出的具有法律约束力的减排目标和时间表问题。美国虽然没有公开声称,其国内政治阻止它支持欧洲人提出的稳定温室气体排放的建议,然而,美国的代表团成员私下以“手脚被捆”来为自己开脱。他们向其他国家代表团解释说,美国的立法文化意味着,如果政府接受法律上具有约束力的减排温室气体目标和时间表,而又没有及时地实现规定目标的话,会使政府在法律上承担责任。^⑩

由于美国政府反对规定具有约束力的减排目标,最后谈判达成的《联合国气候变化框架公约》引入了一个“自愿目标”,即建议附件一所列国家^⑪温室气体的排放量到2000年应当恢复到1990年的水平。此后美国参议院内部没有经过什么争论就在1992年5月批准了该公约。事实上,美国是最早批准《联合国气候变化框架公约》的工业化国家。

接下来,全球气候变化问题在美国环境外交议程上就表现为美国参与有关《京都议定书》的国际谈判。这是克林顿政府时期和乔治·W·布什政府时期全球气候变化政策的重要组成部分,也是本书要重点分析的问题。事实上,在这两届政府时期,全球气

候变化问题在美国外交政策议程上的突出性愈加明显。其表现之一是美国参加国际气候谈判会议的代表数目和规模不断扩大。例如,1988年举行的多伦多“变化的大气”会议被认为是第一个带有重要的政策倾向的国际气候变化论坛,美国对此却毫不重视,只有少量的中层政府官员组成了美国代表团参加会议。当多伦多会议在决议中号召对全球的优先性事件和责任进行基本的重新评估时,负责环境、健康和自然资源事务的代理副国务卿威廉·尼兹(William Nitze)说“在当前考虑一项规定温室气体目标的国际协议是不成熟的”。^⑩但当《联合国气候变化框架公约》第三次缔约方会议(也就是京都会议)召开的时候,美国派往京都会议的代表团则包括了高级谈判组、白宫组和谈判组。其中谈判组由来自以下各部门的官员组成:国务院、环境保护局、能源部、农业部、国防部、国际发展局、财政部、司法部、国家海洋和大气局以及劳工部。副国务卿斯图尔特·艾增斯塔特(Stuart E. Eizenstat)作为团长率领高级谈判组。后来,副总统戈尔也亲赴京都会议。在布宜诺斯艾利斯召开《联合国气候变化框架公约》第四次缔约方会议的时候,美国则派出了50多名代表组成的队伍,由副国务卿艾增斯塔特带领,成员包括白宫代表(来自环境质量委员会、总统可持续发展委员会、国家安全委员会、气候变化专门小组),加上国务院、能源部、司法部、国防部和环境保护局的代表。即使美国在乔治·W·布什执政后宣布退出《京都议定书》,仍然派代表团参加了关于《京都议定书》的缔约方会议。这些都意味着,对《京都议定书》的政策已经成为美国环境外交议程上一个非常重要和明显的问题。

可以说,全球气候变化问题在美国的环境外交议程上由来已久,并且日益增强。对于这个问题及其影响因素的研究,有助于我们进一步理解美国的环境外交政策,促进对美国外交政策的更加全面的研究。

第三,分析美国对《京都议定书》的政策及其影响因素是解释

美国对国际气候合作影响的一个重要途径。可以说,由于美国是国际气候变化机制创建过程中一个关键的行为体,如果美国不发挥积极的作用,全球应对气候变化的努力将受到很大的影响。所以,分析美国的全球气候变化政策,尤其是美国对《京都议定书》的政策,是理解更广泛范围内国际气候合作复杂性的前提。这是因为美国是一个“环境大国”。无论从美国对全球性环境问题的责任来看,还是从美国应对全球性环境问题的能力来说,都是如此。

具体到全球气候变化问题的责任,无论从历史上、从当前和从未来许多年来看,美国所排放出的温室气体在促成全球气候变化的影响上超过了其他任何一个国家。美国作为世界上最大的温室气体排放国,具有造成全球气候变化的最大责任。^⑬

从削减温室气体的能力方面说,如果根据人均年收入水平来判定,则美国具有最强的温室气体减排能力。美国具有世界上最大的经济规模,具有相当多的资金和技术可以用于应对气候变化。美国也能够通过援助欠发达国家来应对气候变化。此外,许多学者认为美国具有道义上的责任——作为世界上最大的污染者和世界上最富裕的国家——在国内层面和国际层面上都应该减排温室气体,并且应该采取措施帮助那些受到气候变化有害影响的国家和人民。这一切都意味着,美国在全球气候变化问题上是一个“关键国家”。这样一个国家的政策和行为注定会影响到国际气候谈判进程。所以,美国在解决全球气候变化问题上能否发挥与其地位和能力相称的作用,显然会对全球气候变化合作及其机制的创立产生重要的影响。

既然美国是全球气候变化机制创立过程中举足轻重的行为体,一般的观点认为,美国在全球气候变化领域的所作所为会对世界其他国家产生“示范效应”。据此推断,如果美国在全球气候变化机制的创立过程中发挥领导作用,能够实质性地减少温室气体

的排放,则其他的国家很可能会积极地参与国际谈判,并随之采取相应的措施;相反,如果美国不能在解决全球气候变化问题的过程中发挥领导作用,并且采取有力的措施,则其他的国家很可能会效仿,同样采取消极的态度。因此,美国在全球气候变化问题上可以发挥领导者的作用,也可能成为一个拖后者,从而影响全球气候变化合作。然而,美国在《京都议定书》的国际谈判中多大程度上和如何具体地影响了整个进程,还需要我们进一步作细致的考察,以验证这些推断的准确性。

总之,全球气候变化谈判以及相关机制的建立已经在政策和学术研究层面上成为重要的问题。因此,我们所提出的相关问题具有重要的研究价值。这项研究不仅有助于我们理解全球气候谈判的过程和影响因素,也有利于我们理解和解释美国的环境外交政策。这在理论和政策方面都具有重要的意义。与此同时,我们的研究目标也是可行的,因为对美国环境外交政策进行研究,不可能脱离国际环境谈判这样一个大的背景;反之,分析包括美国在内的谈判国家的国内政治,有助于确立它们对国际环境谈判(国际环境机制)产生的重要影响。

第二节 研究历史与现状

尽管科学家早在一个多世纪之前就提出气候变化会给人类带来威胁,但是这个问题只是在过去的二十年中才进入国际政治议程,并且在过去十多年间才成为美国政府外交决策层关注的问题。全球气候谈判或者全球气候变化机制成为学术研究的对象则是更为新近的事情。无论在国际关系领域,还是在美国外交政策研究领域,全球气候变化谈判问题都是一个相对新颖的研究领域。首先来看国外学者的研究状况。从既有的研究文献来看,主要集中在以下几个方面:

第一类研究文献是从国际层面对全球气候变化机制本身进行研究。较早的研究文献有《气候变化谈判：里约公约内幕》^①。这本论文集主要披露了全球气候变化机制的基石——《联合国气候变化框架公约》谈判过程中的很多细节，是一种讲述谈判历史和描述性的研究。1996年出版的《全球变暖和全球政治》是在国际关系不同理论流派的框架下，对《联合国气候变化框架公约》的谈判过程进行的研究。^②作者认为，现实主义和自由主义的理论都不能解释全球气候变化政治中的规范问题以及国家利益的形成过程，而由“历史唯物主义”（historical materialism）和“后结构主义”（poststructuralism）提供的两种具体的观点，对于解释全球气候变化问题的政治来说是令人信服的——尽管这两种解释之间也存在着矛盾和张力。^③以上两本文献研究的重心放在《联合国气候变化框架公约》的达成以及发挥效力的政治过程上，前者是历史性的研究，后者是理论性的解释，但是由于时间的限制而没有能够论及《京都议定书》的谈判过程。因此可以说只考察了全球气候变化机制的一个部分。

《京都议定书》在国际社会达成之后，国际法和国际关系领域的学者对该议定书本身进行的研究也多了起来——当然这与对《联合国气候变化框架公约》的研究并不能完全割裂开来。1999年出版的《京都议定书：导读和评价》是较早对《京都议定书》进行全面解读的研究文献。它首先对《京都议定书》的谈判背景进行了介绍，总结了《京都议定书》得以在国际社会通过的知识、政治和法律基础，并且解释了国际谈判参与各方在谈判中所持的不同立场。更为重要的是，作者对《京都议定书》的条款进行了解读，包括《京都议定书》规定的政策和措施、量化的限制和减少排放的承诺、议定书内的灵活机制，并对《京都议定书》的前景作了预测。作者认为，虽然《京都议定书》所要求生效的条件并不是很高，但是也面临着诸多的困难。这种障碍既来自发达国家，也来自发展