

国家重点基础研究发展计划 (2010CB955201) 资助

# 全球气候变化谈判 历程与焦点

THE FOCUSES AND PROCESS OF GLOBAL  
CLIMATE CHANGE NEGOTIATIONS

孙振清 主编

中国环境出版社

# 全球气候变化谈判 历程与焦点

THE FOCUSES AND PROCESS OF GLOBAL  
CLIMATE CHANGE NEGOTIATIONS

孙振清 主编

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

全球气候变化谈判历程与焦点 / 孙振清主编. —北京: 中国环境出版社, 2013.6  
ISBN 978-7-5111-1504-1

I. ①全… II. ①孙… III. ①气候变化—研究—世界  
IV. ①P467

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 142394 号

出版人 王新程  
责任编辑 周艳萍  
责任校对 扣志红  
封面设计 彭 杉



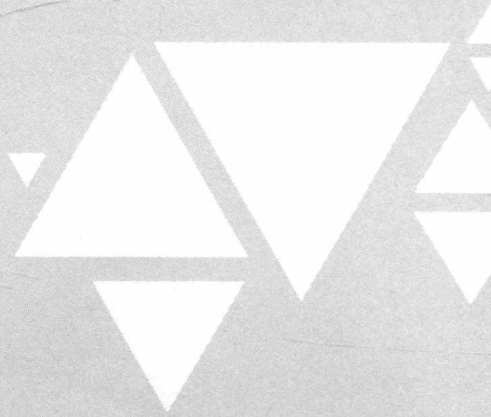
出版发行 中国环境出版社  
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)  
网 址: <http://www.cesp.com.cn>  
电子邮箱: [bjgl@cesp.com.cn](mailto:bjgl@cesp.com.cn)  
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)  
010-67112738 (管理图书出版中心)  
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司  
经 销 各地新华书店  
版 次 2013 年 6 月第 1 版  
印 次 2013 年 6 月第 1 次印刷  
开 本 787×1092 1/16  
印 张 14.5  
字 数 350 千字  
定 价 50.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载，侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

国家重点基础研究发展计划（2010CB955201）资助



# 全球气候变化谈判历程与焦点

## 编委会

主 编 孙振清

编 委 何延昆 林建衡 侯小波 李 妍

张建三 张 喃 贾 旭

## 编者的话

关注全球气候变化的专家和学者都会对 1992 年、1997 年、2007 年、2009 年和 2011 年等这些年份记忆深刻。1992 年 154 个国家的代表在联合国总部签署了《联合国气候变化框架公约》，提出所有国家均要应对气候变化，但在责任分担上应在“共同但有区别”的责任原则下进行，发达国家应该率先采取措施。随后每年举行一次缔约方大会，1995 年的第一届大会在德国柏林召开。在 1997 年第三次缔约方大会上通过了《京都议定书》，其中给出了附件一国家整体和具体国家量化的减排目标，使得减排任务落实到实处。美国虽然签字，却并未送交参议院进行批准，致使其成为第一个是公约缔约方，而非议定书成员的国家，为后面的“双轨制”谈判埋下了伏笔，也使国际气候变化谈判更为复杂。2005 年 2 月《京都议定书》生效，同年 12 月的蒙特利尔会议以“双轨制”启动了新一轮谈判进程。2007 年 12 月在印度尼西亚巴厘岛召开的气候变化大会确定了“巴厘路线图”，在公约下设立促进长期合作行动的特设工作组，启动一个新的谈判进程，与原有谈判进程一起构成了国际气候谈判“双轨”并行格局。大会也让“三可”问题成为世界的焦点，公约发达国家缔约方要依据其不同的国情，承担可测量、可报告和可核证的与其国情相符的温室气体减排承诺或行动，包括量化的温室气体减、限排目标，同时要确保发达国家间减排努力的可比性。2007 年附件一国家的 CO<sub>2</sub> 排放首次被非附件一国家超过。

时间到了 2009 年，气候变化、低碳经济成为最热的词汇，气候变化问题关注度达到了极致，因为这一年人们对哥本哈根大会的期望值最高。但是，失望值也最大。法律约束性减排协议，变为“各国自主承诺加统一国际核查”的松散协议成为可能，并在坎昆会议上进一步加强，为德班会议的转折埋下伏笔。

2011 年气候变化大会在南非的德班举行，建立的德班增强平台，为发达国家进一步对发展中大国施压奠定了基础，也为 2020 年发展中国家与发达国家共同承担减排义务作了铺垫。印度学者会后表示，印度可能是第一次在具有法律约束、而没有写明共区、公平责任原则的协议上签字<sup>①</sup>。而当年 3 月 12 日的日本福岛核事故，为通过低碳实现减排目标的全球应对气候变化蒙上了阴影。2009 年金融风暴和 2011 年欧洲主权债务危机，进一步给

---

① T Jayaraman.Post-Durban, India has its task cut out[2011-12-20]. <http://www.thehindu.com/opinion/lead/article2729539.ece>.

发达国家拖延向发展中国家提供能力建设资金找到口实(发达国家在资金问题上总是遮遮掩掩)。

从 2012 年的多哈会议可以看出,发展中国家维护共区和各自能力原则的诉求依然会继续,在巴西里约热内卢可持续发展会议上也有所体现。但是,发展中国家尤其是发展中大国承担责任,这是发达国家和发展中小国共同期望的,所以未来中国等新兴国家的减排甚至承担更多责任的压力会更大。

由于国内和国际两大利益诉求,美国终于在短期气候污染物上找到了突破口,成立了气候和清洁空气联盟,一方面避免了国内两党因为气候变化问题的争执而损害国际形象,而痛失低碳市场领导者地位;另一方面开辟了应对气候变化的第二战场,为美国树立全球领导地位创造了条件,欧盟等也不得不加入以示拥护。

未来谈判走向如何,还要看各国之间以及各国内部利益集团之间的博弈结果。但是有一点可以肯定:利益诉求多样化、政治化、明朗化、分散化等已成定局,各国追求和保持自身永续综合竞争实力是永远的推动力,但在实施道路上,由于国内利益集团的此消彼长和气候变化问题的不确定性,表现方式略有不同。

总之,气候变化谈判成为新的政治问题,政治利益会左右谈判形势的发展,而经济利益更是背后的推手。经济利益成为各国企业界关注的焦点,新的行业标准、产品标准,以及认证标识等成为新竞争力的体现。谈判主导权、行业(产业)话语权和决策权,成为政治家和企业家共同关注的问题。中国政府、中国企业和中国的每位公民,都需要在全球低碳发展的浪潮中,发挥自身应有的作用,实现中华民族的伟大复兴,也许低碳发展、绿色发展就是一条最佳机会和路径。让我们共同努力!

本研究受到科技部的资助和支持,本书完成过程中,受到清华大学原常务副校长、国家气候变化专家咨询委员会副主任何建坤教授的指导,清华大学刘滨教授和周剑博士对本书的完成提出了宝贵的意见,天津科技大学经济与管理学院王文玲、朱建民老师也为此研究做了不少工作,在此表示感谢!中国环境出版社编辑为本书的修改、编辑和校对付出了极大的心血,在此表示衷心感谢。

由于编写组水平所限,国际谈判问题复杂多变,各国具体情况难以把握,书中难免有不妥之处,请各位专家学者批评指正!

2013 年 4 月于天津

# 目 录

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 1 主要国家和集团的气候变化对策 .....                | 1   |
| 1.1 美国 .....                          | 1   |
| 1.1.1 美国的谈判立场 .....                   | 1   |
| 1.1.2 立法受阻, 承诺难兑现 .....               | 9   |
| 1.1.3 第 113 届国会应对气候变化相关立法分析 .....     | 11  |
| 1.1.4 2013 年国情咨文之争 .....              | 14  |
| 1.1.5 奥巴马政府未来能源安全蓝图 .....             | 17  |
| 1.1.6 开辟“第二战场”, 争夺主导权 .....           | 26  |
| 1.1.7 始终以发展科技为引领和支撑 .....             | 27  |
| 1.2 欧盟 .....                          | 32  |
| 1.2.1 欧盟的减排目标 .....                   | 32  |
| 1.2.2 欧盟减排目标的政策支撑 .....               | 33  |
| 1.2.3 欧盟中长期减排目标的可行性分析 .....           | 48  |
| 1.2.4 英国 .....                        | 58  |
| 1.2.5 德国 .....                        | 73  |
| 1.3 小岛屿国家联盟及最不发达国家集团 .....            | 85  |
| 1.3.1 小岛屿国家联盟 .....                   | 85  |
| 1.3.2 最不发达国家集团应对气候变化的中长期目标和对策分析 ..... | 94  |
| 1.4 《哥本哈根协议》下提出中期目标的发展中国家 .....       | 97  |
| 1.4.1 印度 .....                        | 100 |
| 1.4.2 巴西 .....                        | 107 |
| 1.4.3 南非 .....                        | 109 |
| 1.4.4 韩国 .....                        | 116 |
| 1.4.5 印度尼西亚 .....                     | 120 |
| 1.4.6 新加坡 .....                       | 121 |
| 1.4.7 墨西哥 .....                       | 123 |
| 1.4.8 以色列 .....                       | 125 |
| 1.4.9 哥斯达黎加 .....                     | 128 |
| 1.5 伞形国家集团 .....                      | 129 |

|        |                                |     |
|--------|--------------------------------|-----|
| 1.5.1  | 澳大利亚 .....                     | 129 |
| 1.5.2  | 新西兰 .....                      | 141 |
| 2      | 世界主要国家和集团中长期谈判的核心利益诉求 .....    | 146 |
| 2.1    | 美国 .....                       | 146 |
| 2.1.1  | 气候谈判政策有异, 利益诉求延续 .....         | 146 |
| 2.1.2  | 强调市场机制, 避免强制约束 .....           | 146 |
| 2.1.3  | 坚持发展中国家承担减排义务 .....            | 147 |
| 2.1.4  | 力争低碳产业全球领导者 .....              | 147 |
| 2.2    | 欧盟 .....                       | 148 |
| 2.2.1  | 主导未来国际政治经济新秩序 .....            | 148 |
| 2.2.2  | 经济利益诉求 .....                   | 149 |
| 2.2.3  | 安全利益诉求 .....                   | 150 |
| 2.2.4  | 国际影响力诉求 .....                  | 150 |
| 2.3    | 小岛屿国家及最不发达国家集团 .....           | 151 |
| 2.3.1  | 小岛屿国家在中长期谈判中核心利益诉求 .....       | 151 |
| 2.3.2  | 最不发达国家集团在中长期谈判中核心利益诉求 .....    | 153 |
| 2.4    | 基础四国及哥本哈根协议下提出中期目标的发展中国家 ..... | 154 |
| 2.4.1  | 基础四国的形成 .....                  | 154 |
| 2.4.2  | 印度 .....                       | 156 |
| 2.4.3  | 巴西 .....                       | 158 |
| 2.4.4  | 南非 .....                       | 158 |
| 2.4.5  | 韩国 .....                       | 159 |
| 2.4.6  | 印度尼西亚 .....                    | 159 |
| 2.4.7  | 新加坡 .....                      | 159 |
| 2.4.8  | 墨西哥 .....                      | 161 |
| 2.4.9  | 以色列 .....                      | 161 |
| 2.4.10 | 哥斯达黎加 .....                    | 166 |
| 2.4.11 | 哥本哈根协议提交量化减排目标国家核心利益诉求 .....   | 166 |
| 2.5    | 伞形国家 .....                     | 167 |
| 2.5.1  | 澳大利亚 .....                     | 167 |
| 2.5.2  | 新西兰 .....                      | 169 |
| 3      | 中长期谈判中焦点问题分析与各方立场变化趋势 .....    | 171 |
| 3.1    | 美国 .....                       | 171 |
| 3.1.1  | 1992—2007 年美国的核心利益 .....       | 171 |
| 3.1.2  | 2008—2010 年奥巴马时期利益选择 .....     | 172 |

|       |                            |     |
|-------|----------------------------|-----|
| 3.1.3 | 2011—2012 年捆绑发展中国家 .....   | 174 |
| 3.2   | 欧盟 .....                   | 175 |
| 3.2.1 | 全面主动阶段 (1992—2007 年) ..... | 175 |
| 3.2.2 | 态度波动阶段 (2008—2010 年) ..... | 177 |
| 3.2.3 | 独辟蹊径阶段 (2011—) .....       | 179 |
| 3.3   | 基础四国 .....                 | 183 |
| 3.3.1 | 形成阶段 (2009—2010 年) .....   | 183 |
| 3.3.2 | 德班会议 (2011 年) .....        | 188 |
| 3.3.3 | 后多哈时期 (2012 年后) .....      | 188 |
| 3.4   | 印度 .....                   | 189 |
| 4     | 主要利益集团核心战略及启示 .....        | 192 |
| 4.1   | 欧盟力图主导低碳经济新秩序 .....        | 192 |
| 4.2   | 美国着力打破当前格局 .....           | 193 |
| 4.3   | 小岛屿国家博取“同情”，获取最大利益 .....   | 195 |
| 4.4   | 基础四国合作是主线 .....            | 196 |
| 4.5   | 澳大利亚自我发展 .....             | 197 |
| 4.6   | 对我国制定中长期战略的启示 .....        | 198 |
| 4.6.1 | 欧盟 .....                   | 198 |
| 4.6.2 | 美国 .....                   | 199 |
| 4.6.3 | 澳大利亚 .....                 | 201 |
| 附件一   | 气候变化谈判集团简介 .....           | 202 |
| 1     | 欧盟 .....                   | 202 |
| 2     | 伞形集团 .....                 | 204 |
| 3     | 基础四国 .....                 | 205 |
| 4     | 77 国集团加中国 .....            | 206 |
| 5     | 最不发达国家 .....               | 207 |
| 6     | 石油输出国组织 .....              | 208 |
| 7     | 小岛屿国家联盟 .....              | 209 |
| 8     | 经济合作与发展组织 .....            | 210 |
| 9     | 雨林国家联盟 .....               | 211 |
| 10    | 附件一国家和附件二国家 .....          | 211 |
| 附件二   | 美国国内各州的中长期减排目标一览表 .....    | 217 |

# 1 主要国家和集团的气候变化对策

目前, 活跃在气候变化谈判舞台上的集团主要有以美国为首的伞形国家集团、欧盟、基础四国和小岛屿国家联盟等。

## 1.1 美国

2011 年美国人口约占世界总人口的 4.5%, 而二氧化碳排放量却达到了全球总排放量的 16.9%, 排放总量虽然在 2005 年后略有下降, 但依然比 1990 年增长了 9%, 其人均排放量为 17.6 t 二氧化碳当量, 是世界人均排放量的 3.75 倍。美国经济在经过了全球金融危机的低谷之后, 从 2010 年开始复苏, 经济复苏和产业增长造成了二氧化碳排放量上升, 使得美国二氧化碳排放总量在 2008 年、2009 年的负增长之后, 2010 年开始正增长, 排放比 2009 年增加了 3.7%, 2011 年二氧化碳排放量开始下降, 比 2010 年降低 2.6%。

### 1.1.1 美国的谈判立场

作为当今世界独一无二的超级大国和温室气体排放大户, 美国参与减排与否, 无疑是全球应对气候变化成功与否的关键。

#### 1.1.1.1 由老布什的“消极”到克林顿的“积极”

1990 年 IPCC 第一次报告发布之后, 由于报告并未就未来的气候变化给出精确的预测, 所以各个国家对于第一次报告的态度各不相同。以美国国家科学院为代表的美国科学界对于全球气候变化的研究与 IPCC 的评估报告基本一致, 据此, 老布什对于全球气候变化的基本立场是: 对于全球气候变化的研究应该具有更多的科学的精确性, 并且除非科学研究能够证明温室气体排放与全球气候变暖有着直接的关系, 否则美国绝不会承担减排温室气体而造成的各种成本。

1990 年 4 月, 在美国主办的全球气候变暖问题会议上, 老布什宣称“我们需要的事实, 科学的事实”, 老布什强调对于全球变暖问题并未有精确的预测, 并且减少排放会直接影响经济, 会付出昂贵的代价, 作为美国立场的表态, 老布什呼吁美国以及其他国家对全球

气候进行进一步的研究<sup>①</sup>。

在 1990 年 11 月召开的第二次世界气候大会上,老布什仍然表示美国在没有明确科学依据的前提下,是不会就任何温室气体的减排目标以及减排时间表达成协议。老布什对于气候变化以及美国温室气体减排的态度深受美国石油产业以及煤炭、电力等利益集团的影响,《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC,简称《框架公约》)政府间谈判委员会从 1991 年 2 月到 1992 年 5 月共举行了六次会议,美国的谈判态度是反对当时的欧共体以及部分发达国家提出的应将发达国家对于二氧化碳的减排目标以及减排时间表加入公约之中,并且反对美国承担减排义务——到 2000 年,主要工业化国家的二氧化碳的排放量恢复到 1990 年的排放水平上。

虽然在老布什任总统时期(1989—1993 年),美国于 1992 年 10 月 15 日批准了《框架公约》,但美国批准《框架公约》的主要原因是当时《框架公约》对于各国温室气体减排目标以及减排进程并没有强制性的约束力,老布什政府认为《框架公约》的非强制性不会对美国国内的经济造成影响。美国虽然最终批准了 UNFCCC,但在《框架公约》谈判问题上的态度却非常消极。首先,美国反对将温室气体排放目标和时间表按国家进行细化,而是呼吁制定国家层面的“战略”(不定量,只是方向性的)。其次,美国反对“发达国家有义务为发展中国家的温室气体减排提供资金援助”。最终,老布什政府在对发展中国家提供援助方面进行了妥协,但是对于框架下具有约束力的减排目标和减排时间表,却坚决反对。

老布什对于气候变化以及温室气体减排的态度与决策,深受美国国内石油产业利益集团以及煤炭产业利益集团的影响,据美国能源信息署的数据测算,1990 年美国的石油产量占世界石油总产量的 14.6%,居世界第二位(第一位为前苏联);美国 1990 年石油消费占世界石油总消费量的 25%,居世界第一位;美国国内的煤炭产量占世界总产量的 19.4%,居世界第一位;美国 1990 年二氧化碳排放量占世界的 23%,居世界第一位<sup>②</sup>。美国的经济发展是与其大量消耗以石油和煤炭为主的能源分不开的,所以,老布什政府对于温室气体减排可能会给美国的经济带来的成本高度警惕,1990 年《总统经济报告》认为美国二氧化碳的减排将会以较高的经济成本作为代价——减排 20%二氧化碳的成本是 0.8 万~3.6 万亿美元<sup>③</sup>。

在老布什政府批准 UNFCCC 的同时,美国于 1992 年 10 月 24 日通过了《1992 能源政策法》(Energy Policy Act of 1992),该法旨在提高美国国内交通、建筑的能源效率,加大对于清洁能源与可再生能源使用的激励力度,减少石油进口的依赖度,《1992 能源政策法》虽然不是为应对美国加入《框架公约》而制定,但该法在促进能源使用效率、降低能源消耗量以及能源合作等方面,为在 UNFCCC 框架下应对全球气候变化、减少温室气体排放

① Tom Athanasiou. US Politics and Global Warming Westfield, N.J.. Open Magazine Pamphlet Series, 1996: 163.

② 美国能源信息署(EIA), International Energy Statistics, <http://www.eia.gov/countries/data.cfm#undefined>.

③ Karen Schmidt. Industrial Countries' Response to Global Climate Change. Washington D C: Environment and Energy Study Institute, 1991: 95.

起到了一定的响应作用<sup>①</sup>。

随后在 1992 年 12 月老布什政府通过了美国国内第一部气候变化行动计划——《全球气候变化国家行动计划》(Nation Action Plan for Global Climate Change)，该行动计划重点是评估美国温室气体排放的情况，汇集美国政府已经实施的温室气体减排的行动，包括 1991 年 2 月美国能源部提出的《国家能源战略》(National Energy Strategy) 中的研究计划和活动，还包括《1992 能源政策法》提出的行动<sup>②</sup>，此外还有美国国家环保局于 1991 年起实施的预防和减少温室气体排放的“绿色计划”。

表 1.1 老布什政府主要温室气体减排战略减排量估算

| 项目                   | 温室气体减量<br>(以碳当量计) /10 <sup>6</sup> t | 占全球气候变化国家行动<br>计划中所设减排量的比例/% | 减排气体     |
|----------------------|--------------------------------------|------------------------------|----------|
| 商业/工业绿色电灯，<br>DSM，标准 | 17.0~50.1                            | 11.3~25.1                    | 二氧化碳     |
| 绿色建筑标准               | 8.8                                  | 4.4~5.9                      | 二氧化碳     |
| 绿色汽车标准               | 8.3                                  | 4.2~5.5                      | 二氧化碳     |
| 能源之星计算机计划            | 5.5                                  | 2.8~3.7                      | 二氧化碳     |
| “美丽美国”及其他森林<br>计划    | 5~9                                  | 3.3~4.5                      | 二氧化碳（隔离） |
| 垃圾掩埋标准               | 39                                   | 19.5~26.0                    | 甲烷       |
| 牲畜废弃物                | 7                                    | 4.7~3.5                      | 甲烷       |
| 尼龙生产一氧化二氮<br>减排计划    | 8~12                                 | 5.3~6.0                      | 一氧化二氮    |
| 总计                   | 98.6~139.7                           | 65.7~69.9                    |          |

资料来源：美国国会 RL30024：Global Climate Change Policy: From “No Regrets” to S.Res. 98, Larry B. Parker and John E. Blodgett Specialists Environment and Natural Resources Policy Division 1999.

表 1.2 克林顿政府主要温室气体减排战略减排量估算

| 项目                                       | 温室气体减量<br>(以碳当量计) /10 <sup>6</sup> t | 占气候变化行动方案设定<br>减量目标总量的百分比/% | 减排气体 |
|------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|------|
| “金色胡萝卜”市场伙伴推动<br>合作/提升家用电器标准             | 11.8                                 | 10.9                        | 二氧化碳 |
| “汽车挑战”项目                                 | 8.8                                  | 8.1                         | 二氧化碳 |
| 为雇主提供的联邦税制补贴<br>改革项目、提升运输系统效率项目、促进远程办公项目 | 6.6                                  | 6.1                         | 二氧化碳 |
| 加速污染源的减排以及提倡<br>回收利用项目                   | 9.2（隔离 5.0）                          | 8.5                         | 二氧化碳 |

① Environmental Diplomacy: The Environment and U. S. Foreign Policy. <http://www.state.gov>.  
② Thomas C. Schelling The Cost of Combating Global Warming- Facing the Trade offs Foreign. Affairs. 1997, 76（6）.

| 项目                                              | 温室气体减量<br>(以碳当量计) /10 <sup>6</sup> t | 占气候变化行动方案设定<br>减量目标总量的百分比/% | 减排气体                  |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| 减少肥料及农药的使用                                      | 7.2                                  | 6.6                         | 二氧化碳 2.7<br>一氧化二氮 4.5 |
| 减少使用高值的全球升温潜<br>势(GWP) 化学品, 通过实<br>施清洁空气法案来减少排放 | 5.0                                  | 4.6                         | HFC、PFC               |
| 推动生产 HFC-22 以取代<br>HCFC-23                      | 5.0                                  | 4.6                         | HFC                   |
| 总计                                              | 53.6                                 | 49.4                        |                       |

资料来源: 美国国会 RL30024: Global Climate Change Policy: From “No Regrets” to S.Res. 98, Larry B. Parker and John E. Blodgett Specialists Environment and Natural Resources Policy Division 1999.

1993 年 1 月克林顿就任总统之后, 美国开始改变之前老布什在气候问题上的较为消极的态度及政策, 采取较为积极的外交以及国内政策来应对气候变化。

在 1993 年 4 月 22 日的世界地球日上克林顿公开宣布: 承诺到 2000 年温室气体将减排到 1990 年的水平, 这标志着美国的气候政策开始出现巨大转变, 从对于温室气体引发气候变化的不相信, 到积极开始进行量化的有进程的减排。1995 年 12 月 IPCC 第二次报告公布, 克林顿政府公开承认这份报告的科学性, 解决了对于气候变化认识的知识基础以及坚定了承担应对气候变化责任的决心。

美国政治体系的特点决定了克林顿的应对气候变化以及能源政策主张会受到美国国会的制约, 共和党人在 1994 年国会选举中的胜利进一步限制了克林顿政府的气候变化战略。

1994 年 7 月 21 日, 克林顿政府发布了《美国国家安全战略报告》, 该报告从国家利益的角度诠释了美国的国家安全战略, 对于美国的国家安全划分为三个层次, 其中的第二个层次是指关系到美国的国家发展问题, 其中包括了气候变化可能会对美国造成的潜在危机。该报告从国家安全的角度来认识气候变化, 并且认为气候变化与美国国家利益有着密切联系, 应该从国家战略高度重视气候变化。

1996 年时任美国国务卿的约翰·克里斯托弗在美国斯坦福大学发表了题为《21 世纪美国外交与全球环境所面临的挑战》的演讲, 在演讲中, 克里斯托弗宣布环境问题已经成为美国外交政策的一部分, 强调在关注全球环境变化所带来的种种问题的同时, 应该在环境问题上积极维护美国国家利益。

1995 年德国柏林举行的《联合国气候变化框架公约》第一次缔约方会议 (COP1) 通过了《柏林授权》(The Berlin Mandate), 虽然最后达成了该协议, 但是在会议中, 美国等发达国家对于条款中的“加强公约的义务问题”是持反对意见的, 并且继续反对承担具有约束力、有明确时间表以及减排进程的温室气体减排义务。

1997 年 6 月, 美国第 105 届国会参议院会议通过了由参议员罗伯特·伯德 (Robert Byrd) 和查克·哈格尔 (Chuck Hagel) 提出的伯德—哈格尔决议 (Byrd-Hagel Resolution),

该决议亮明了美国议会的态度,强调四个方面,第一,美国不能成为任何协定的签约国,这些协定包括1992年UNFCCC和在1997年12月举行的京都气候谈判,以及之后的任何有关UNFCCC框架下的协议。第二,该决议坚持,除非新的在UNFCCC框架下的协议包含要求发展中国家在明确的时间表承诺下的温室气体减排条款,否则美国不可能加入到附件一国家中进行温室气体减排。第三,如果对美国的经济造成严重的影响,则美国不能签署任何在UNFCCC框架下的协议<sup>①</sup>。第四,任何类似的协定或条约必须通过美国参议院的问询和同意,方可批准,在形成立法之前,要进行详细的质询、分析及评估该协定或条约可能带来的财政成本以及对于美国经济的影响。美国政府所签的任何国际性条约只有得到美国国会的批准,才能生效,美国政治的特点决定了伯德—哈格尔决议成为国会限制克林顿政府参与和签署气候问题协议的一个障碍。同时美国国会决定着美国联邦政府的相关法案的拨款,就算是通过了某项国际环境或气候协议,如果国会不批准联邦拨款的话,那这项国际协议的执行方面就会大打折扣,很可能会出现执行停滞。

作为美国为即将到来的《京都议定书》谈判的准备,并应对国会对于温室气体减排对美国造成危害的担忧,克林顿政府于1998年7月公布了一份经济顾问委员会的报告,这份报告强调了清洁发展机制的作用,认为如果通过和附件I/B以及其他发展中国家之间按照清洁发展机制进行排放的交易,美国可以降低其承诺的2012年所达到的温室气体减排所带来的成本,据估算可以减少60%。克林顿政府试图让国会相信,温室气体减排并非要由美国付出昂贵的代价。但与此同时,美国其他部门对于美国若实现《京都议定书》的目标所付出的经济成本进行了预估,结果与经济委员会的大相径庭,包括美国国会预算办公室、美国能源部、美国能源信息署等部门都认为美国若履行《京都议定书》中的承诺,则会对美国GDP的增长带来严重影响。

在克林顿任期内,1998年11月12日由参加谈判的美国副总统戈尔签署了《京都议定书》。实际上,这只是象征性的签字,为了向国际社会表明,克林顿政府对于气候变化以及温室气体减排的一种姿态,同时美国当时仍是全球温室气体的最大排放国,故受到来自欧盟、其他发达国家以及发展中国家所施加的国际压力,鉴于美国国会参议院以95:0的投票结果通过的伯德—哈格尔决议,克林顿很清楚《京都议定书》不可能通过美国国会的批准。所以,克林顿并没有将《京都议定书》提交美国国会进行审议,也就不存在《京都议定书》会在美国生效的可能。美国国内政治的构架(联邦政府与国会之间的相互掣肘)决定了联邦政府执行层面的困扰,虽然如此,美国政府签署《京都议定书》的行为还是在一定程度上推动了全球气候谈判的进程。克林顿政府在《京都议定书》中作出了让步,即要求美国到2008—2012年进行温室气体的减排,温室气体排放降到美国1990年的排放水平。

在随后的克林顿任期内,美国政府积极参与缔约方会议(COP5、COP6),在谈判中更多地强调市场化的解决方法,并在COP6中强调“碳汇”对于减排的重要性,源于美国国内对于传统的温室气体减排手段的反对。

① The state of the united states. Byrd-Hagel Resolution[1997-07-25]. <http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html>[2011-01-01].

### 1.1.1.2 由小布什的“消极”到奥巴马的“积极”

相比较克林顿政府对于气候变化问题的积极应对,小布什政府的态度是冷淡面对,消极行动。在小布什上任后不久的2001年3月29日,小布什政府正式拒绝了美国对于《京都议定书》的承诺,宣布退出《京都议定书》,在此之前的3月13日,小布什在给以哈格尔为首的四位国会参议员的致函中,阐明了小布什政府对于《京都议定书》的态度,首先小布什肯定美国国会通过的伯德—哈格尔决议的正确性,认为该决议代表和保护了美国的利益,接着小布什将矛头直指中国和印度,强调如果占人口80%的中国和印度不承担减排义务,那将无法解决全球气候变化的问题,同时会严重打击美国的经济。

2001年6月11日小布什政府在气候变化战略审查报告中给出了拒绝《京都议定书》的理由<sup>①</sup>:第一,从美国经济利益的角度而言,美国在《京都议定书》中承诺的温室气体减排会造成成本的上升,会使得物价难以承受,承诺的减排目标会对美国相关产业造成打击,加剧工人失业。第二,否定《京都议定书》的科学基础,怀疑IPCC全球气候报告的科学性,认为其在全球气候变暖趋势上所下的结论来自悲观的情绪而非科学,仍然没有确定以及精确的科学证明,证实气候变化对于环境直接造成严重影响,人类活动(排放行为)是否直接导致气候变化等问题的发生,仍未有定论,目前全球的相关研究仍在探索之中。第三,矛头直指中国、印度等国,强调中、印两国都是人口大国,两国人口之和占世界总人口的80%,中、印两国都是温室气体排放大户,《京都议定书》没有给其规定减排义务,这对于美国以及其他国家而言是非常不公平的,别国经济利益必受损害。第四,反对强制性的、明确的温室气体减排目标以及减排进程,主张各国采取自愿(合乎本国自身情况特点的)方式进行减排。

2001年9月发生的“9·11事件”加剧了小布什的单边主义倾向,使得小布什在第一个任期(2001—2004年)中将主要的精力放在了反恐方面,对于气候变化问题进行了搁置。

在小布什的第二个任期内,虽然对气候变化态度以及消极行动并没有发生根本性变化,但是在全球应对气候变化的呼声越来越强烈的情况下、伴随着世界主要发达国家相继出台温室气体减排措施以应对气候变化问题的情况下,美国为了维护其全球主导地位,也采取了一些应对措施。2007年1月,小布什在国情咨文中第一次承认了气候变化会给美国的国家安全带来威胁,建议通过采用先进的技术并通过研发,来提升能源效率、减少能源消耗,从而减缓气候变化的不利影响。2007年6月,在德国海利根达姆召开的应对气候变化的八国峰会上,小布什对于欧盟提出的2050年前将成员国的温室气体排放降至1990年排放量的一半的目标表示同意。

2007年9月27—28日,小布什政府组织并召开了第一届“主要经济体关于能源安全与气候变化峰会”(Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change),共17个国家(美国、中国、葡萄牙、俄罗斯、日本、印度、德国、加拿大、英国、意大利、韩国、法国、墨西哥、澳大利亚、南非、印度尼西亚、巴西)参加此峰会,参会者还有国际

① 周放. 布什为何放弃实施《京都议定书》. 全球科技经济瞭望, 2001(10): 20-23.

组织代表(联合国、欧盟委员会),小布什政府之所以召开此峰会,是力图在 UNFCCC 谈判框架之外“另立炉灶”,同时又可以摆脱对于温室气体减排目标的承诺,此次峰会最终只发表了没有约束力的声明,在声明中只是列出了由日本、加拿大和欧盟提出的设立温室气体长期减排目标的建议,声明同时强调长期减排目标不应当成为共同分担的基础<sup>①</sup>。

2008 年 4 月小布什举行新闻发布会,对其任内的气候变化基本立场进行了阐述,并且承诺了一个目标,即到 2050 年,美国的温室气体要实现零增长<sup>②</sup>。

与小布什领导的美国联邦层面应对气候变化的迟缓不同,美国地方政府层面采取着积极的应对措施和立法等工作。2005 年 5 月,由美国西雅图市市长提议,共计 131 名市长共同签约组成市长联盟,将所在城市的温室气体排放量控制在《京都议定书》规定的范围之内,这些城市遍及美国 35 个州,涵盖人口 2 900 万<sup>③</sup>。

2006 年,由美国前任副总统戈尔主演的关于气候变化的纪录片《难以忽视的真相》(An Inconvenient Truth)播出,片中特别关注全球变暖已经或即将给全球带来的严重影响,其中给出大量全球变暖的科学证据,并强调如果未来不减少人类产生的温室气体,全球气候将会发生重大的变化,并讨论全球变暖对全球经济和政治的影响。戈尔在纪录片的最后呼吁全球采取适当行动、减少二氧化碳排放,以期阻止全球变暖带来的影响。该纪录片获得了包括奥斯卡奖在内的多项大奖,从公共传播的角度使更多的美国民众认识并接受了气候变化是真实发生着的,并且与人类自身的生产、生活密切相关,人类因此正面临气候变化所带来的种种威胁。而此时的美国总统小布什在被问及如何看待这部影片时,他的回答是“我仍持怀疑态度”,同时坚持认为首先应分辨温室气体是由人类活动引发的,还是自然现象造成的。戈尔的回应是小布什在装糊涂<sup>④</sup>。

2009 年 1 月,奥巴马就任总统后,美国政府应对气候变化的态度开始变得积极,摒弃了小布什奉行的单边主义气候外交路线。奥巴马政府的气候变化政策最基本出发点是以美国的国家利益为前提,确保美国在新时期的全球竞争中继续保持主导地位。希望通过新能源、新技术以及新标准来提升美国的产业,降低美国能源尤其是石油的进口依存度,通过推动绿色经济,带动美国经济走出 2008 年金融危机的低谷。

奥巴马在 2008 年 8 月作为总统候选人发表竞选宣言时就提出,美国应避免对国外石油的长期过度依赖,要努力提高能源使用效率,发展绿色经济,提升美国国家竞争力。所以,奥巴马被选民称为“最绿色的总统候选人”。奥巴马制定的蓝图包括:2050 年降低 80% 的温室气体排放,要推进温室气体排放配额制度,鼓励可再生能源研究和开发,并加大政府投入力度,到 2020 年前,美国可再生能源发电要占总能源消耗的 25%,同时,支持生物燃料的技术研发和生产,到 2030 年美国能源强度要下降 50%,并且新建房屋和建筑设施要达到净温室气体(Net GHG)的零排放。最后,奥巴马作为总统候选人提出,美国要

① G8 Information centre. Final Chairman's Summary: First Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change[2007-09-28], <http://www.g8.utoronto.ca/mem/mem-070927.html>[2011-12-01].

② [www.america.gov/st/texttrans-english/2008/april/200804166503eafas0.1469843.html](http://www.america.gov/st/texttrans-english/2008/april/200804166503eafas0.1469843.html).

③ 王靓. 西雅图领头给地球“降温”. 东方早报, 2005-05-17.

④ 赵灵敏. 戈尔的自我救赎. 南风窗, 2007(21): 66-69.