


◎ 王瑞彬 著

美国气候政策之辩

2001-2008 支持联盟视角

U.S. Climate Policy Debate
An Advocacy Coalition Perspective



 经济日报出版社

作者简介：

王瑞彬 法学博士，毕业于外交学院，现在中国国际问题研究所工作。

内容简介：

美国的气候政策辩论是其重返国际气候变化合作进程的先声。辩论结果的明朗就意味着美国国内以及国际气候政策得以确立。


2001年，美国退出《京都议定书》并不仅仅是其气候政策立场的倒退，更是美国构建新气候政策的起点。8年来，美国国内围绕新气候政策展开激烈的辩论。辩论的焦点是气候政策工具的选择问题。气候政策工具将构成美国未来气候政策的核心与基础。最终，以市场为基础的限量排放与交易制度和征收碳税制度成为优先选项。

支持联盟框架认为，公共政策领域特定子系统中行为体具有不同的政策信仰系统，并据此形成支持联盟对决策过程发挥重要影响。本研究以2001-2008年间美国国会气候政策听证会发言记录文本为数据材料，藉由支持联盟框架这一理论工具，对证人及发言议员表述中的政策倾向进行了系统地梳理和分析。

美国气候政策之辩

2001-2008 支持联盟视角

王瑞彬 著

 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国气候政策之辩(2001~2008):支持联盟视角
/王瑞彬著.—北京:经济日报出版社,2009.6
ISBN 978-7-80257-063-4

I.美… II.王… III.气候—科技政策—美国—2001~
2008 IV.P468.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 155462 号

美国气候政策之辩 (2001 ~ 2008) : 支持联盟视角

作 者	王瑞彬
责任编辑	汤雪梅
责任校对	徐建华 刘 涛
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号(邮政编码:100054)
电 话	010-63567739 (编辑部) 63567683 (发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E - mail	jjrb58@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京九州迅驰传媒文化有限公司
开 本	710×1000mm 32 开
印 张	7.625
字 数	180 千字
版 次	2009 年 6 月第一版
印 次	2009 年 6 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-80257-063-4
定 价	25.00 元

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

献给我的母亲

序 言

这些年来，气候变化、环境保护和新能源等几个相关问题越来越成为国际社会关心的热点。地球表面温度不断上升，气候变化异常，自然灾害越来越频繁与严重，人类的生存环境变得越来越严峻，保护环境的任务越来越艰巨。造成这种恶性发展的一个因素就是人类无节制地使用传统能源：石油、煤炭和天然气等等。这种使用能源的方法还带来资源紧缺和价格上涨。冷战结束后，传统的安全问题虽然依然存在，但影响面和影响力却在减小。非传统安全范畴中的恐怖主义问题虽然在 9·11 事件后变得非常突出，但受其威胁的地区和人群还是有限的。对于 SARS、禽流感 and 甲型 H1N1 流感等大规模流行性传染病，很多人还是没有实在的感受。只有气候异常、环境恶化和能源短缺这几个问题使全世界的人们都或多或少地感受到其威胁。

在美国，许多科学家和无政府组织非常重视环境保护和气候变化问题。但美国政府受多种利益集团的牵制，在制定相关政策方面远不如欧洲等国家和地区积极。温室气体排放限制无力，清洁能源的开发和使用长期得不到足够重视，排放量依然在不断上升。小布什政府还以保护经济为名拒绝接受《京都议定书》。尽管如此，美国的思想库和民间机构在政策和技术方面一直在进行研究，有了相当的政策和技术储备。在奥巴马政府上台之后，特别是在经济危机的背景下，美国政府才开始比较积极和认真地对待气候变化问题和新能源的开发，因为这不仅

有利于改善环境，而且给美国提供了另一个推动经济发展的巨大商机。其潜力很可能不亚于当年的个人计算机和网络技术。

作为一个发展中国家，中国在应对气候变化和发展新能源问题方面十分积极。但是，无论是政府的政策制定和实施，还是相关技术标准的制定和技术开发，都相对落后于发达国家。这不仅使我们在国际社会讨论气候政策时面临巨大的压力，而且会使我们失去一个引领经济和技术发展的机会。

我们对国际上相关形势的发展及政策主张的了解也非常有限。当作者提出研究美国气候政策的时候，我就意识到抓住了前沿学科问题。作者不仅克服种种困难找到了大量的资料，而且借助适当的理论对这些资料作了充分的分析。他分析了美国气候政策的形成过程和影响政策制定的各种力量，从而说明有关政策的内容和可能的趋势。作为世界上唯一的超级大国，也是最大的碳排放国家之一，美国的气候政策会对全球产生影响，更会对同样是最大碳排放国之一的中国带来巨大的挑战。虽然本书是研究 2008 年以前的情况，但作者的研究方法和对趋势的判断都对我国有关部门制定相关政策和其他学者开展研究具有重要的参考价值。

即将问世的这本著作的基础就是作者的博士学位论文，期望他在这个领域耕耘不止，继续为人类应对气候变化做出自己的贡献。

外交学院教授、博士生导师 熊志勇
2009 年 6 月于北京

目 录

序 言	1
绪 论	1
一、研究问题的提出	1
二、研究综述	3
三、研究工作的创新与难点	17
四、论文的篇章结构	18
第一章 研究理论工具与研究设计	20
第一节 研究理论工具：支持联盟框架	20
支持联盟框架的基本前提	21
政策信仰系统	22
政策子系统	25
支持联盟	26
支持联盟框架的假设	29
支持联盟理论框架在公共政策分析领域的应用	31
运用支持联盟框架研究美国气候政策	34
第二节 研究设计	35
一、研究目标与假设	35
二、数据采集与分析步骤	36
三、研究方法	38
本章小结	39
第二章 美国气候政策辩论的背景与焦点	41
第一节 国际背景：当前国际气候变化机制	41

一、国际气候变化机制的演进轨迹	42
二、后京都时代国际气候谈判的动向	46
第二节 国内背景：美国气候政策的发展与特点	51
一、美国气候政策的基本脉络（1989~2008）	51
二、2001~2008年美国气候立法进展	60
三、自下而上：地方气候行动的蔓延效应	78
第三节 焦点之辩：“限量排放与交易”与“碳税”	83
一、限量排放与交易制度（Cap and Trade System）	84
二、征收碳税制度（Carbon Tax System）	92
三、趋势：在辩论中走向融合	97
本章小结	99
第三章 美国国会听证会关于气候政策选项的辩论	
与假设验证	100
第一节 历次气候政策选项听证会内容分析	
（2001~2008）	101
第二节 验证假设1：美国气候政策子系统中存在着	
持不同信仰的支持联盟	173
一、假设1的验证及其结果	173
二、关于假设1验证结果的讨论	176
第三节 验证假设2：听证会证人所属机构的利益目标	
影响其关于限量排放与交易制度证言的性质	181
一、假设2的验证及其结果	181
二、关于假设2验证结果的讨论	199
本章小结	203
第四章 结 论	204
第一节 美国气候政策前景评估	204

第二节 美国气候政策变化与国际气候合作：	
欧盟与中国视角	209
一、欧盟：在国际气候谈判中的地位趋于弱化	210
二、中国：压力下的合作	213
第三节 美国气候政策变化与国际贸易	218
本章小结	220
参考文献	222
后 记	234

绪 论

一、研究问题的提出

2001年3月,美国的乔治·W. 布什政府宣布拒绝批准《京都议定书》,对致力于应对全球气候变化问题的国际气候合作进程造成重大冲击。

2005年2月,《京都议定书》生效。^① 文件规定的第一承诺期即将于2012年期满。为达成替代性协定,国际社会在《联合国气候变化框架公约》内外展开了一系列气候变化谈判和磋商,以争取在2009年底于丹麦哥本哈根召开的联合国气候大会上获致实质性成果。

美国温室气体排放量占世界总排放量的约1/4,人均排放量居世界首位,而且仍在继续增加。^② 任何相关的国际协定或机制安排如果缺少美国的参与,其目标都将难以实现或效果有限。^③

① 根据《京都议定书》规定,条约在同时满足两个条件后的90天生效。一是,批准该约的签字国数目不少于55个;二是,其温室气体排放量达到附件一国家1990年排放总量的55%。2002年5月,冰岛成为第55个批准国。2005年12月,俄罗斯批准条约使得第二个条件获得满足。见 http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

② 根据美国能源部能源信息署统计,2007年,美国因燃烧化石燃料而产生的二氧化碳排放量为59.84亿吨,较2006年上升了1.6%。

③ 据研究,为避免气候变化的恶果,即便其他国家同时采取行动,美国也应到2050年前将二氧化碳等温室气体排放量降低80%。见“Smart Climate Policy Solutions”, http://www.ucsusa.org/assets/documents/global_warming/Smart-Climate-Policy-Solutions.pdf

美国的气候政策走向对当前谈判及未来国际气候变化机制的前景都具有决定性影响。尽管布什政府对气候变化问题采取消极态度，但是在其执政后期已经做出重返国际气候谈判进程并争取气候谈判主导权的姿态和努力。美国现任总统巴拉克·奥巴马更明确表示决心恢复美国在气候领域的领导权。^① 与此形成对照的是，美国联邦层面的气候政策立场迄今尚未明确。

“只要美国的国内（气候）战略没有明晰，它就很难在国际上有所表现”。^② 所以，从根本上看，美国全球气候政策的成型取决于其国内气候政策辩论的结果。那么，长期以来美国气候政策辩论的焦点在哪里呢？换言之，美国国内长期未能达成气候政策共识的障碍在哪里？

美国国会是形成决策的重要环节之一，其听证会是社会各界集中表达对公共政策议题立场和主张的平台，被称为“现实的缩影”。^③ 本研究试图通过对2001～2008年间听证会数据资料的分析获得对上述疑问的解释。经过系统梳理，其气候政策议题主要涉及以下四个方面：

- （一）气候变化的确定性问题；
- （二）气候变化的社会及经济影响评估；
- （三）美国与国际气候变化机制的关系；
- （四）气候变化政策的选择问题等。

本文运用支持联盟框架（Advocacy Coalition Framework, ACF）

① President-elect Obama Promises “New Chapter” on Climate Change, http://change.gov/newsroom/entry/president_elect_obama_promises_new_chapter_on_climate_change/

② Guri Bang et al., “Future U. S. Climate Policy: International Re-engagement?”, *International Studies Perspectives*, Volume 6, Issue 2, p. 301.

③ Ryan Meyer, “Intractable Debate: Why Congressional Hearing on Climate Fail to Advance Policy”, *Perspective in Public Affairs*, Vol 3, (Spring 2006), p. 85.

的政策核心信仰 (Policy Core Belief) 概念进行初步分析发现,发言者在上述前三个问题上差异微弱,气候变化政策的选择和设计为国会辩论的焦点。而这一辩论的结果不仅与美国未来气候政策的走向关系密切,而且直接影响到未来国际气候变化机制的发展。

本文拟通过支持联盟框架对 2001 ~ 2008 年听证会数据资料进行定性和定量分析,探究并验证美国气候变化政策子系统的支持联盟问题,由此发现推动美国气候政策演变的动力源泉。为此,提出如下研究问题:

- (一) 在美国气候变化政策子系统中是否存在支持联盟?
- (二) 如果存在支持联盟,有哪些支持联盟?
- (三) 支持联盟成员政策表述中所体现的政策倾向是否受其所属机构的利益目标驱动?

二、研究综述

2001 年,美国以损害美国经济和主要的发展中国家未做出减排承诺为由拒绝批准《京都议定书》,^①对国际社会的气候变化合作采取消极立场。但是,这并不意味着美国国内关于气候政策走向辩论的沉寂和有关行动的终结。恰恰相反,这成为新一轮美国气候政策辩论的起点。随着气候科学与技术的发展、公众认识的深入,此轮辩论议题更趋广泛和深刻,涉及经济、政治、安全、政策选项等诸多层面。

国内外学者针对相关议题展开了广泛的研究,下面对国外和国内的研究现状作一简要梳理。

国外研究概况

美国拒绝批准《京都议定书》是美国气候政策转型的标志

^① <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/print/20010314.html>

性事件, 对国际气候合作进程形成重大打击。但是, 在布什政府长期僵硬姿态背后, 美国的公共政策决策领域围绕气候变化议题的辩论复杂纷繁, 异常激烈。在此期间, 经历了“观念的形成和定义”、“观念的集聚”、“组织”、“寻求政策的政治代表人”、“议程设置”等重要步骤。^① 这一阶段可以视为美国新气候政策的“构建”阶段。^② 所以, 2001 ~ 2008 年成为考察和理解美国气候政策走向的关键时段。

气候变化科学研究与技术发展方面的不确定性成为布什政府脱离京都机制、拒绝采取气候行动的重要理由之一。^③ 所谓不确定性可以理解为信息的不充分, 或者是有关各方对于特定信息尚无法达成一致认识。

科学界和公共政策研究者对于气候变化问题不确定性的认识也存在分野, 主要有以下几类观点:

(一) 全球变暖并非因人类活动导致, 而是地球及大气系统自然演变的结果;^④

(二) 政府间气候变化专门委员会 (IPCC) 评估报告的分

① 蓝志勇、孙春霞:《实践中的美国公共政策》, 北京·中国人民大学出版社, 2007 年版, 第 17 页。

② 保罗·A. 萨巴蒂尔编:《政策过程理论》(彭宗超等译), 北京·生活·读书·新知三联书店, 2004 年版, 第 9 页。

③ “President Bush Discusses Global Climate Change”, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/06/20010611-2.html>

④ 持此观点的科学家人数众多, 如特拉华大学气候研究中心教授戴维·里盖特 (David Legate) 认为, “几乎所有 20 世纪的暖化问题都发生在 20 世纪 40 年代以前, 自然变化因素可以解释几乎所有的暖化现象”。阿拉巴马大学的罗伊·斯潘塞 (Roy Spencer) 称, “绝大多数观察到的气候变化现象都是自然结果, 人类的作用极其微弱”。美国太空总署顾问委员会主席哈里森·施密特 (Harrison Schmitt) 表示, “和自然效应相比, 人类所起的作用并不重要”。原威斯康星大学麦迪逊分校的大气与海洋学家雷德·布莱森 (Reid Bryson) 发现, 全球变暖“在 19 世纪初期就已经开始了, 那是因为我们正在告别一个小冰河期, 而不是我们排放了更多的二氧化碳进入大气”。

析与结论缺乏科学的严谨性和准确性；^①

(三) 全球变暖的原因尚未明确；^②

(四) 全球变暖也会为人类社会带来益处；^③

(五) 气候变化并不曾发生等。

上述前四种观点都承认气候变化客观存在。事实上，布什政府解释其不采取气候行动时所引证的不确定性观点也未脱离这一范围。基于对气候变化科学真实性的承认，大量的气候政策研究更为关注气候变化不确定性的另一层面，即气候变化可能导致经济与社会方面的后果以及减缓和适应气候变化成本的不确定性。气候变化的烈度以及因此而引发的潜在影响甚巨，其中包括海平面上升、海洋洋流的变化、极端气候事件发生频率增高以及人类生活方式的改变等。对于这些变化的认识仍然存在不确定性。对此问题的不同评估使得在气候变化问题方面难以获得共识，而且限制温室气体排放的成本也同样存在诸多的不确定性。著名的气候变化怀疑论者布乔恩·隆伯格 (Bjørn Lomborg) 先后出版了影响甚广的《质疑环境主义者》^④和《冷却》，^⑤ 指出了当前对全球变暖认识的局限性和质疑京都

① 世界科学家联合会主席、核物理学家安东尼奥·尼奇其 (Antonino Nichichi) 指出，从科学研究的观点看，IPCC 所依据的气候变化评估模式缺乏内在一致性，因而是无效的。

② 如美国阿拉莫斯实验室的空间与遥感学家皮特·奇莱克 (Pteer Chylek) 认为，气候变化到底是由二氧化碳积聚、太阳活动，还是气候系统的自然变化而引起目前并不清楚。

③ 亚利桑那州立大学的克雷格·艾德索 (Craig Idso) 称，大气中二氧化碳含量的增加会极大地促进全球农作物数量等增长。

④ Bjørn Lomborg, *The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World* (London: Cambridge University Press, 2001) .

⑤ Bjørn Lomborg, *Cool It: The Skeptical Environmentalist's Guide to Global Warming* (New York: Vintage Books, 2008)

机制等既有行动的有效性。

事实上, 不确定性问题普遍存在于各个学科领域。对于气候变化的规模、原因和影响的进一步认识理当继续进行。但是现实情势的紧迫感也在推动人们采取具体的行动。^① 决策者不能以等待所谓问题的完全“明确”作为行动的先决条件。因为常常是在行动之后问题才变得明晰。^② 易于在应对气候变化问题上达成一致的就是遵循所谓“预警原则”。这一原则使得不确定性不构成减缓环境问题行动的障碍。该原则来自于1992年的《里约热内卢环境与发展宣言》。宣言称, “当有严重且不可逆转的损害发生的时候, 缺乏充分的科学确定性不应该成为推迟成本-效益措施, 以防止环境恶化的理由”。^③ 所以, 尽管科学界等仍然在气候变化的影响方面存在分歧, 但是“其可能造成破坏的强度以及对当代和未来人类的福祉构成的风险似乎是充分到应该采取强有力的预警行动”。^④ 气候变化问题必须从风险的角度来看。它不仅是一个通常的科学问题, 而且是风险管理的政策问题。^⑤ 认为斯科特·卡兰 (Scott J. Callan) 指出在环境政策决策时实施风险管理需要考虑的关键性因素包括“确定风险水平、采纳政策的社会收益和执行政策的关联成本”, 具体战略包

① Jane A. Leggett, “Climate Change: Current Issues and Policy Tools”,
http://fpc.state.gov/documents/organization/106182.pdf

② Mason, Richard O. et al., *Challenging Strategic Planning Assumptions: Theory, Cases, and Techniques*, (New York: Wiley, 1981), p. 18.

③ Elizabeth R. DeSombre, *The Global Environment and World Politics*, (London; New York: Continuum International Pub. Group, 2007), p. 43.

④ Gary Bryner, Failure and Opportunity: Environmental Groups in U. S. Climate Change Policy, *Environmental Politics*, Vol. 17, No. 2, (April 2008), pp. 319-336.

⑤ Stephen H. Schneider, “Climate Change: Do We Know Enough for Policy Action”, *Science and Engineering Ethics*, (2006) 12, p. 607.

括“比较风险分析、风险收益分析、成本收益分析”。^①

在环境政治领域，不确定性问题变得尤为复杂。这是因为政治的不确定性与科学的不确定性问题在此交织在一起。^②就美国的气候政策领域而言，这一论断再次得到证明。2007年12月，《布什政府对气候变化科学问题的政治干预》发布。^③报告指出，长期以来，布什政府通过有目的的系统性行动操纵气候变化科学研究及结果，并在全球变暖的危险性问题上误导决策者和公众。比如，政府环境质量委员会官员曾对政府《气候变化科学计划战略规划》报告进行了294次编辑，目的是夸大或突出气候变化的科学不确定性，低估或抹煞人类在全球变暖中的作用。^④

尽管关于气候变化在科学、经济以及社会影响方面的确定性仍有争议，但是国际社会已经就此达成某些基本共识。2007年，联合国气候变化政府间委员会发布题为《气候变化2007》的第四次评估报告，报告延续了此前评估的基调，并进一步明确“气候系统正在变暖是毋庸置疑的”，而且“20世纪中期以来，绝大多数观察到的平均气温上升很可能是由于可以观察到的人为造成的温室气体积聚导致”。^⑤美国国家海洋与大

① 斯考特·卡兰等：《环境经济学与环境管理》（李建民等译），北京·清华大学出版社，2006年版，第125页。

② Elizabeth R. DeSombre, *The Global Environment and World Politics*, (London; New York: Continuum International Pub. Group, 2007), p. 40.

③ 2006年，美国众议院监督与政府改革委员会针对布什政府与气候变化问题研究之间的关系进行了长达16个月的调查，得出了布什政府人为干预气候科学研究的结论。

④ “Political Interference with Climate Change Science under the Bush Administration”, <http://oversight.house.gov/documents/20071210101633.pdf>

⑤ IPCC第四次评估报告之《气候变化2007：决策者摘要》，<http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf>