



南开大学法学院
学术文存

国际气候变化 条约的遵守 机制研究

Guoji Qihou Bianhua
Tiaoyue de Zunshou
Jizhi Yanjiu

唐颖侠◇著



人民大学出版社



南开大学法学院
学术文存

国际气候变化 条约的遵守 机制研究

唐颖侠◇著



人民出版社

国际气候变化
条约的遵守
机制研究
唐颖侠著
人民出版社
2010年1月
第1版
第1次印刷
16开
320页
ISBN 7-309-07111-1
定价：25.00元

责任编辑:姜冬红

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

国际气候变化条约的遵守机制研究/唐颖侠 著.

-北京:人民出版社,2009.12

ISBN 978-7-01-008530-2

I. 国… II. 唐… III. 气候变化-国际公约-研究 IV. D996.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 221185 号

国际气候变化条约的遵守机制研究

GUOJI QIHOU BIANHUA TIAOYUE DE ZUNSHOU JIZHI YANJIU

唐颖侠 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:11.5

字数:266 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-008530-2 定价:24.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

导论	(1)
第一章 国际气候变化条约的形成与演进	(32)
第一节 国际气候变化条约的缔结过程	(32)
第二节 国际气候变化条约体系	(61)
第三节 气候变化的科学共识:可持续的发展	(75)
第二章 争论中的国际条约遵守理论	(83)
第一节 关于履约的国际法理论	(84)
第二节 关于履约的国际关系理论	(94)
第三节 国际气候变化条约遵守机制的理论基础	(107)
第三章 影响国家遵守国际气候变化条约的因素分析	(123)
第一节 影响因素的选择	(123)
第二节 国家实力	(127)
第三节 国家利益	(132)
第四节 观念	(136)
第五节 自变量之间的关系	(141)
第四章 国家遵守国际气候变化条约的因果机制	(148)
第一节 变量与假设	(148)

2 国际气候变化条约的遵守机制研究

第二节 履约的界定	(152)
第三节 案例的选择	(158)
第五章 国际气候变化条约遵守机制的检验	(162)
第一节 各国(国家集团)总体履约情况	(162)
第二节 欧盟对国际气候变化条约的双层遵守 趋势	(171)
第三节 美国由单层向双层履约的过渡趋势	(200)
第四节 中国对国际气候变化条约的遵守	(246)
第五节 检验结论	(266)
结论与启示	(270)
 主要参考文献	 (281)
后 记	(304)
附 录	(308)
附录一 国际环境条约概览	(308)
附录二 国际气候变化条约演进历程	(310)
附录三 《联合国气候变化框架公约》	(313)
附录四 《京都议定书》	(338)

导 论

一、问题的提出

气候变化^①问题是指由于人类大量排放温室气体引起地球平均气温升高所造成的可能危害,如地球生态系统的改变、海平面上升、洪涝干旱等自然灾害频发、生物多样性减少等。气候变化问题并非一开始就进入国际政治领域,国际政治也并非一开始就涉及气候变化问题,气候变化问题的政治化经历了一个发展过程。

有关气候领域的国际合作可以追溯到 19 世纪,1853 年在布鲁塞尔举行了第一次国际气象会议(International Meteorological Conference),1873 年在维也纳召开了第一次国际气象大会(International Meteorological Congress),并建立了国际气象组织(International Meteorological Organization)。参加会议的不仅有气象学家,

^① 根据 IPCC《第三次评估报告》使用术语的解释,气候变化是指气候平均状态统计学意义上的巨大改变或者持续较长一段时间(典型的为 10 年或更长)的气候变动。气候变化的原因可能是自然的内部进程,或是外部强迫,或是对大气组成和土地利用的持续性人为改变。《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)第 1 款将“气候变化”定义为“经过相当一段时间的观察,在自然气候变化之外由人类活动直接或间接地改变全球大气组成所导致的气候改变”。UNFCCC 因此将因人类活动而改变大气组成的“气候变化”与归因于自然原因的“气候变率”区分开来。<http://www.ipcc.ch/ipccreports/index.htm>.

还有军界和政府代表。他们从军事、经济等利益考虑,认识到气象研究和跨国合作的重要性,对气象问题表现出很大兴趣。

从 20 世纪 60 年代末到 70 年代,有关气候变化的研究与国际合作进入一个新阶段。60 年代中期,美国等一些国家的科学家向政府提出报告,注意到二氧化碳导致全球气候变暖的威胁。美国总统肯尼迪也号召美国加强气候预测和控制方面的研究,并就控制气候变化开展国际合作。60 年代末,随着环境保护运动的兴起,在气候领域中,人们关注的重点从如何控制气候转向人类活动对气候变化的影响,开始认识到人类的安全与地球气候系统息息相关,不能随心所欲为自己的目的企图改变或操纵气候。^① 70 年代初,科学家开展了一系列气候问题研究,呼吁对未来气候变化的威胁予以重视,这对达成科学上的共识具有重大意义,并促使气候变化问题被纳入国际议程。如 1970 年在美国进行的“重大环境问题研究”(The Study of Critical Environmental Problems)和 1971 年在瑞典进行的“人类对气候影响的研究”(The Study on Man's Impact on Climate)等。1972 年在瑞典斯德哥尔摩召开的第一次世界环境大会标志着气候变化问题开始成为国际社会关注的一个重要的全球性环境问题。1979 年,国际气象组织创立了“世界气候规划(World Climate Programme,简称 WCP)”,并于 1985 年在奥地利的菲拉赫(Villach)召开了“评估二氧化碳及其他温室气体对气候变化及有关影响”的国际会议。与以往不同的是,此次会议不局限于从自然科学角度探讨气候变化问题,而是提出应该就经济、社会 and 科技等方面的政策选择进行深入研究,呼吁政府在决策上加

^① Matthew Paterson: Global Warming and Global Politics, Routledge, 1996, p.

以重视。因此,有关学者将此次会议视为气候变化问题政治化进程的开端。^①

1988年召开的多伦多会议上,气候问题已经正式成为一项国际政治议程。有来自48个国家的300多名科学家、政治家以及联合国组织、其他国际组织和非政府组织的代表出席了会议。会议指出,全球变暖所造成的最终后果可能仅次于核战争。多伦多会议后,许多国家政府的领导人纷纷对气候变化问题表现出极大的关注,甚至成为政治家竞选的说辞。美国总统布什在1988年竞选时曾说:“那些认为我们在温室效应(greenhouse)问题上无能为力的人是忘记了‘白宫效应(whitehouse)’。”这成为他关于气候变化的一句名言。英国前首相撒切尔夫人也提出,要关注全球变暖的潜在影响,尤其要关注英联邦低地岛国受到的影响。^②

多伦多会议后,政治家不能不对日益增长的公众关注和科学上的共识作出一系列反应。这些反应包括:建立“政府间气候变化专门委员会”(IPCC)为决策者提供气候变化科学背景和政策建议的评估报告;频繁召开国际会议,高层政治家纷纷发表声明,表达为控制和减缓气候变化采取对策的政治意愿;提出限制二氧化碳排放的目标,等等。^③ 这些努力促成了1990年气候变化国际谈判的开始,并在1992年联合国环境与发展大会上正式通过了《联合国气候变化框架公约》。至此,气候变化问题已经超出了科学

① Matthew Paterson: *Global Warming and Global Politics*, Routledge, 1996, p. 29.

② Matthew Paterson: *Global Warming and Global Politics*, Routledge, 1996, p. 35.

③ 李冬燕:《对气候变化问题的若干政治分析》,载《世界经济与政治》2000年第8期,第67页。

或环境领域,而成为一个涉及政治、经济、外交等方面的异常错综复杂的综合性全球问题。

气候变化是典型的全球问题,单靠一国无法改变气候变化的事实。而减缓气候变化又显然是一个纯粹的全球公共产品,因为温室气体减排的收益具有非竞争性和非排他性,世界上所有的人都有权享受由一个国家或地区削减排放带来的气候改善,而承诺削减排放的国家和地区也不可能阻止其他国家或地区从中获益。因此,气候变化问题存在着严重的“供给不足”和“免费搭车”问题,各国做出加入和遵守条约的外交决策更多是基于政治因素的考虑,而不仅仅是国际法上的权利义务规则。在已经和正在形成中的近二十个国际环境保护条约体系中,气候变化条约具有订立时间较早、条约体系有连续性且缔约国数目众多的特点。1992年6月在联合国环境与发展大会上,各国政府签署了《联合国气候变化框架公约》,这是迄今为止在国际环境与发展领域中影响最大、涉及面最广、意义最为深远的国际法律文件,已有192个缔约国^①。但是由于公约只是一般性地确定了温室气体的减排目标,并没有硬性规定发达国家减排的具体指标,因此发达国家认为,公约规定的义务不具有法律约束力,属于软义务,实践中各国的履约情况也不好。为此,从1995年“柏林授权”开始,经过艰苦谈判,1997年在第三次缔约方会议上达成了《京都议定书》。自1995年起,公约每年都召开一次缔约方大会(COP),最近取得突破性成果的会议是2007年12月3日至14日在印尼巴厘岛举行的第十三次大会(COP13),并通过了《巴厘路线图》。

需要说明的是,尽管本书试图运用国际关系理论来分析国家

^① http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/items/2352.php.

遵守环境条约的动因,但仍属于外交政策范畴内的研究。20 世纪 70 年代以来,石油危机引发了学者们对“低端政治(low politics)”的“高端政治(high politics)”化思考。不少学者认为居于国际关系主流地位的现实主义理论对于新出现的许多国际现象,如以气候变化为代表的环境问题解释乏力,近年来兴起的新自由主义和建构主义理论大有取而代之之势。然而,在冷战结束后的单极体系下,多边主义和国际法治并未如新自由主义者和建构主义者所预言般如期而至。入主白宫不到半年的美国总统布什(George W. Bush)退出了 1998 年克林顿签署的《京都议定书》,单方面废除《反弹道导弹条约(ABMT)》,拒绝批准《国际刑事法院规约》,2003 年在没有得到联合国安理会授权的前提下,美国悍然发动了伊拉克战争。这些现象似乎又使得制度、规范与观念的解释变量难以自圆其说。事实上,任何单一的理论很难解释所有的现实问题,每一种理论都有其具体适用的范围和条件,不设对象地宏观评判理论的优劣往往会流于空泛或陷入偏见。本书的写作目的不在于检验各种争论中的国际关系理论的有效性,而仅在气候变化条约这个具体的语境下讨论国家遵守条约的条件和机制,以期对国家的外交决策提供参考。

本书的核心问题是:缺乏强制执行力的国际气候变化条约为什
么能够得到国家的遵守? 哪些因素促使国家遵守国际气候变化
条约,这些因素之间又是如何相互作用的? 本书旨在发现具有规
律性的因果关系,厘清导致国家遵守国际气候变化条约的因果
机制。

二、本书的研究意义

(一)理论意义

尽管本书旨在针对国际环境领域的气候变化条约的遵守做出外交对策上的分析,但对于国际关系理论也具有一定的意义。

1. 深化对无政府条件下国际合作理论的研究。战争与和平、冲突与合作是国际关系理论中永恒的命题。研究国家遵守国际条约的条件在一定意义上就是讨论在无政府状态下国家之间进行合作的可能性和条件。政治科学以宽广的研究视角在国家行为如何被塑造和改变的问题上,不仅研究国际条约的法律义务如何起作用,而且以国际制度这个更加开阔的视角探究国际制度与国家行为之间的关系,考察国际制度的有效性问题。在国际关系理论中,新现实主义、新自由制度主义和建构主义基于对世界政治的不同理解,对国际制度提出了不同的观点和主张,构成了国际制度的三种主流解释框架。^①

研究主权国家间大量的正式国际条约和国际组织对于调整国际关系所起到的作用,是近三十年来国际关系理论的中心课题。国际关系学者所作的实证研究致力于解释“为什么国家会自愿地走进由众多条约协议所编织的大网之中”^②。有解释为由于相互

① 具体内容参见[加拿大]江忆恩:《简论国际机制对国家行为的影响》,载《世界经济与政治》2002年第12期,第21—27页;随新民:《国际制度的合法性与有效性——新现实主义、新自由制度主义和建构主义三种范式比较》,载《学术探究》2004年第6期;袁正清:《国际制度研究:理论、实证、趋势》,载李慎明、王逸舟主编:《2005年:全球政治与安全报告》,社会科学文献出版社2004年版。

② Beth A. Simmons, “Compliance with international Agreements”, *Annu. Rev. Polit. Sci.* Vol. 1, 1998, p. 76.

依赖水平的提高带来的对于条约协议的功能性需求;有解释为希望在相互关系中能更好地预测和规制行为体的行为;也有解释为经济和社会生活中不断增加的国家责任^①等。但是都没有解释国家为什么会遵守这些看起来会损害其短期利益又没有强制执行力的条约。因此,对国际条约遵守问题的理论探究,即在什么条件下国际制度能够更好地发挥作用,什么条件下不能,可以深化国际关系理论中合作问题的研究。

2. 启发国际制度的理性设计理论。只有厘清国际制度与国家行为之间的因果关系,才能为设计出更易于遵守的国际制度提供参考。遵守问题正在逐渐变成机制设计(regime design)这个大问题里面的一个重要组成部分。正如米切尔所问:“为什么国家会这样设计机制?为什么有些机制看起来依赖于强硬的制裁,有些凭借金融激励机制,而另外一些则仅仅通过劝告则足以确保遵守?”^②在《国际组织》2001年秋季专刊中,科若曼那斯(Barbara Koremenos)、李普森(Charles Lipson)和斯奈德尔(Duncan Snidal)等学者提出了国际制度的理性设计理论。^③国际制度的理性设计理论已经成为国际关系理论中的前沿问题,该项研究对于理解遵守问题及其与具体的制度选择之间的关系具有非常重要的意义。研究国家为什么及在什么条件下遵守国际条约有助于解释国际关

① [美]罗伯特·基欧汉:《霸权之后——世界政治经济中的合作与纷争》,上海世纪出版集团2001年版,第78—102页。

② Ronal B. Mitchell and Patricia M. Keilbach, “Situation Structure and Institutional Design: Reciprocity, Coercion, and Exchange”, *International Organization*, Vol. 55, 2001, p. 891.

③ Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal, “The Rational Design of International Institutions”, *International Organization*, Vol. 55, 2001, pp. 761—799.

系法律化转向的积极现象,同时也对国际制度的设计提供了重要的政策导向。^①

3. 丰富人权理论。气候变化是人权问题。环境权逐渐被接受为一项基本人权,成为人权研究的新兴领域。第二次世界大战以后,工业的高度发展,环境问题日趋成为威胁人类生存、制约经济发展和影响社会稳定的因素。由于发达国家污染严重、公害事件不断,在资源破坏日益严重的形势下,环境权作为基本人权被确立在很多国际条约和法律文件中。1972年6月5日至16日,联合国在斯德哥尔摩举行的人类环境会议上发表了《人类环境宣言》。人类环境对于人类的幸福和享受基本人权,甚至生存权利本身,都是必不可少的。而在1973年维也纳欧洲环境部长会议上,制定了《欧洲自然资源人权草案》,该草案明确地将环境权作为新的人权并把它作为《世界人权宣言》的重要补充。将环境权纳入人权保护体系当中,在提高环境权保护水平的同时,对现有的人权制度视角进行了拓宽,要求对现有的人权理念、制度和方法进行改进,这不仅有利于环境权利的实现,而且还可以促进人权制度的改进从而更全面地保护人权。^②近年来,对于环境权和人权的关系以及环境权的国内实施机制的研究成为理论热点,因此对国家遵守环境条约进行政治学分析,可以扩展和延伸人权研究的领域和内涵。

《世界人权宣言》第三条明确规定:“人人有权享有生命、自由和人身安全。”面对气候变化之威胁而无动于衷将是对这一全人

① 唐颖侠:《试析遵守问题与国际制度的理性设计》,载《天津社会科学》2008年第1期,第65页。

② 李尊然:《人权的绿色化还是环境权的人权化?》,载《美中法律评论》2006年第3期,第17页。

类权利的直接侵犯。代际公平性原则是可持续性理念的核心所在。20年前,世界环境与发展委员会将可持续发展理念定为国际日程的中心。人类长期以来并没有将减缓气候变化提升到重要地位,这将彻底违反代际公平这一原则,如果仅是为了突出这一点,我们有必要重申这一核心原则:“可持续发展是以满足当前人们的需求和期望为目标、同时以不牺牲子孙后代满足自身需求的能力为前提的发展。”^①

这一理念是对气候变化公共政策争论的有力回应和呼吁。当然,可持续性发展并不意味着每一代人将环境完整无缺地留给下一代,但要保护未来各代享受实质性自由,自由决策并过他们想过的生活的种种机会。气候变化最终将限制人类的自由和选择权,它将使人类丧失掌握自身命运的能力。

为未来设想并不意味着我们应该忽略我们这一代的社会公正问题。一名公正无私的观察者或许还应该思考:面对气候变化威胁却无动于衷是怎样体现人们看待当今社会公平、贫困问题和不平等问题的态度的。任何社会的道德基础都必须用其对待社会最弱势群体的方式来衡量。任由世界贫穷大众承担气候变化这一因他人之过对社会发展的最大冲击,是对不平等和不公平行为的极度纵容。

4. 有助于国际法与国际关系理论的沟通。国际法与国际关系本是联系密切的两个相邻学科,历史上并不区分,浑然一体。然而第二次世界大战以来,由于以权力政治为核心的现实主义理论一直占据着国际关系学科的中心地位,使得两个学科长达半个世纪以来一直处于互不往来的割裂状态。冷战结束后,随着自由主

^① http://ch.undp.org.cn/downloads/ghdr/ghdr2007_chs.pdf.

义、建构主义等新兴流派在国际关系理论中地位的不断上升,国际法才逐渐回归国际关系研究的视野之内,国际法与国际关系两个学科也开始出现相互借鉴融合的趋势。欧美发达国家自 20 世纪 90 年代以来运用国际法与国际关系理论交叉学科的方法,在环境、贸易、人权等领域取得了令人瞩目的成就。^①

遵守问题是沟通两个学科的桥梁和纽带。通过对遵守理论的辩论,半个世纪以来,第一次出现了国际法学者与国际关系学者的

① 已有的研究成果包括: Andrew Moravcsik, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization*, Vol. 54, No. 2, Spring, 2000; Beth Simmons, "International Law and State Behavior: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs", *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 4, (December 2000); James Raymond Vreeland, *Institutional Determinants of IMF Agreements* (2000); James Raymond Vreeland, "Why Do Governments and the IMF Enter into Agreements", *Vreeland International Political Science Review*, Vol 24, 2003; Beth Simmons, *Why Commit? Explaining State Acceptance of International Human Rights Obligations* (2002); Ronald B. Mitchell, "Regime Design Matters: Intentional Oil Pollution and Treaty Compliance", *International Organization*, Vol. 48, No. 3, Summer 1994; Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions", *International Organization*, Vol. 55, 2001; Kenneth W. Abbot, Duncan Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization*, Vol. 54, No. 3, (Summer 2000); Kal Raustiala, "Form and Substance in International Agreements", *The American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 3. (Jul. 2005); Kal Raustiala & Anne-Marie Slaughter, "International Law, International Relations and Compliance", in *Hand Book of International Relations* (2002); James D. Morrow, "The Institutional Features of the Prisoners of War Treaties", *International Organization*, Vol. 55, (2001); George W. Downs, "Constructing Effective Environmental Regimes", *Annual Review of Political Science*, Vol. 3, 2000; George W. Downs & Michael A. Jones, "Reputation, Compliance, and International Law", *Journal of Legal Studies*, Vol. 31, 2002; George W. Downs, David M. Rocke and Peter N. Barsboom, "Is the Good News about Compliance. Good News about Cooperation?", *International Organization*, Vol. 50, No. 3. (Summer, 1996).

对话。^① 肯尼斯·阿伯特于1989年发表第一篇论文,提倡“在国际关系理论和国际法两个学科之间建立起桥梁”^②,此后交叉学科开始蓬勃地发展起来。^③ 但是斯劳特教授清醒地指出,在著述数量增多的同时,也须注意一些交叉学科研究始于错误的出发点导致提出失败的假设。^④ 斯劳特认为最好的交叉学科成果应当能够深化我们对于国际问题的原因及法律回应的理解,并能够指引我们如何进行制度性安排。而最差的交叉学科研究只是简单地重复、错误地解释了国际关系理论的核心假设或者找到国际法与国际关系理论之间模糊不清的相似之处。^⑤ 国际关系理论对于丰富国际法理论和实践具有的重要意义,不仅仅在于传统的实证主义法学派所认为的可以将描述性(describing)、报告性(reporting)、叙事性(narrating)的法学研究理论化(theorizing)。斯劳特总结了国际法学者运用国际关系理论的三条途径:对于具体问题作出政策建议、解释国际制度的功能和结构以及检验和重新定义国际制度和国际法。反过来,国际法学者对于国际关系理论的贡献在于强调法律规则、制度和过程对于行为体和行为的影响、国际体系的法

① 蔡斯等:《论遵约》,载[美]莉萨·马丁、贝思·西蒙斯编,黄仁伟、蔡鹏鸿译:《国际制度》,上海世纪出版集团2006年版,第284页。

② Kenneth W. Abbot, “Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers”, *Yale Journal of International Law*, Vol. 14, 1989, pp. 372-374.

③ 安妮·玛丽·斯劳特在1998年的一篇论文里列出了从1989年至1998年间比较有代表性的交叉学科论文近百篇。参见: Anne-Marie Slaughter, Anderw S. Tulumello and Stepan Wood, “International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship”, *The American Journal of International Law*, Vol. 92, No. 3. (Jul. 1998), pp. 367-397.

④ Ibid, p. 374.

⑤ Ibid, p. 375.

律和社会建构以及引入国内和跨国法作为解释变量三个方面。在回顾了以往两个学科间的借鉴与互动之后,斯劳特规划了未来交叉学科发展的蓝图。在两个学科合作研究的议题中,机制设计(regime design)被放在了首位^①。未来机制研究的主要任务之一就是“研究机制自身的特征、变迁以及决定这些特征的因素,列出一些制度变量并据此对国际制度进行分类,并检验这些制度变量对国际制度效果的影响”^②。遵守问题研究直接启发了国际制度的理性设计论,该理论的研究代表着未来交叉学科发展的方向,对于新兴的交叉学科的发展无疑具有巨大的推动作用。关于遵守的理论能够在国际关系理论与国际法两个学科间建立起桥梁和联系,使两个学科互相借鉴,更好地解释国际体系中的冲突与合作。

(二)现实意义

本书具有丰富的现实意义,可以归结为以下两个方面:

1. 对环境政治的意义。气候变化是关系到人类命运的大事,涉及国际政治、经济、社会 and 环境的重大问题。二百多年前由英国开始的工业革命,在给人类创造丰富的物质财富的同时,也消耗了大量的化石能源,从而导致全球气候变化,给生活在地球上的人类带来了难以承受的环境风险。因此,遏制温室气体排放成为国际

① 安妮·玛丽·斯劳特在1998年的一篇论文里列出了从1989年至1998年间比较有代表性的交叉学科论文近百篇。参见:Anne-Marie Slaughter, Anderw S. Tulumello and Stepan Wood, “International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship”, *The American Journal of International Law*, Vol. 92, No. 3. (Jul. 1998), pp. 373-386.

② Mayer, Rittberger and Zurn, “States of the Art and Perspectives”, in Volker Rittberger and Peter Mayer, *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, 1995, pp. 391-430.