

国家社会科学基金项目 (08CGJ005)

气候变化问题的国际博弈与 各国政策研究

Global Negotiations, Domestic Policies:
The Climate Change Politics across the World

王学东◎著

时事出版社

国家社会科学基金项目 (08CGJ005)

气候变化问题的国际博弈与 各国政策研究

Global Negotiations, Domestic Policies:
The Climate Change Politics across the World

王学东◎著



时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

气候变化问题的国际博弈与各国政策研究/王学东著. —北京:
时事出版社, 2014. 7

ISBN 978-7-80232-557-9

I. ①气… II. ①王… III. ①气候变化—对策—研究—世界
IV. ①P467

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 072041 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区巨山村 375 号

邮 编: 100093

发行热线: (010) 82546061 82546062

读者服务部: (010) 61157595

传 真: (010) 82546050

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 27.5 字数: 330 千字

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

定价: 89.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录

导论	(1)
一、研究目的	(1)
二、主要内容	(2)
三、结构安排	(3)
四、几点说明	(4)
 第一章 气候变化问题的科学论争	(7)
第一节 气候变化问题研究综述	(8)
第二节 气候变化问题论争的科学依据	(16)
第三节 气候变化问题论争的实质	(28)
第四节 结语	(37)
 第二章 气候变化问题的国际博弈	(39)
第一节 气候变化问题的政治化与气候机制的演进	(40)
第二节 主要国家或集团的温室气体排放与 履约情况	(53)
第三节 气候变化问题政治困境的本质探究	(59)
第四节 国际话语主导权的争夺与国际声誉的建构	(66)

第三章 欧盟的气候变化政策：以英国与德国为例	(74)
第一节 欧盟的气候变化政策及其动力分析	(75)
第二节 英国的气候变化政策	(79)
第三节 德国的气候变化政策	(104)
第四节 结语	(122)
第四章 美国的气候变化政策	(124)
第一节 美国温室气体排放概况	(125)
第二节 美国气候变化政策的演变	(128)
第三节 美国气候变化政策的动力与影响因素	(143)
第四节 结语	(148)
第五章 加拿大的气候变化政策	(150)
第一节 加拿大温室气体排放概况	(151)
第二节 加拿大气候变化政策的演变	(154)
第三节 加拿大气候变化政策的动力与阻碍因素	(173)
第四节 结语	(178)
第六章 日本的气候变化政策	(180)
第一节 日本温室气体的排放概况	(181)
第二节 日本气候变化政策的演变	(183)
第三节 日本气候变化政策的动力与阻碍因素	(194)
第四节 结语	(213)
第七章 俄罗斯的气候变化政策	(216)
第一节 俄罗斯的国情与温室气体排放概况	(217)
第二节 俄罗斯气候变化政策的演变	(225)

第三节	俄罗斯气候变化政策的动力与阻碍因素	(231)
第四节	结语	(240)
第八章	澳大利亚的气候变化政策	(242)
第一节	澳大利亚温室气体排放概况	(243)
第二节	澳大利亚气候变化政策的演变	(245)
第三节	澳大利亚气候变化政策的动力与阻碍因素 ..	(257)
第四节	结语	(267)
第九章	新西兰的气候变化政策	(269)
第一节	新西兰温室气体的排放概况	(270)
第二节	新西兰气候变化政策的演变	(274)
第三节	新西兰气候变化政策的动力与阻碍因素	(280)
第四节	结语	(285)
第十章	小岛国家联盟的气候变化政策	(287)
第一节	小岛国家联盟概况	(288)
第二节	案例研究：塞舌尔、马尔代夫与毛里求斯 ..	(292)
第三节	小岛国家联盟在国际气候谈判中的立场	(305)
第四节	结语	(307)
第十一章	国际气候谈判中的“基础四国”——巴西、 南非及印度的气候变化政策	(309)
第一节	国际气候谈判中的“基础四国”	(310)
第二节	巴西的气候变化政策	(316)
第三节	南非的气候变化政策	(320)
第四节	印度的气候变化政策	(322)

第十二章	中国的气候变化政策	(339)
第一节	中国温室气体排放概况	(340)
第二节	中国气候变化政策的演变	(344)
第三节	中国气候变化政策演变的动因	(369)
第四节	结语	(378)
第十三章	国际机制与气候谈判的通路	(381)
第一节	巴黎气候会议：2020 新协议的通路	(381)
第二节	理论模型：国际机制中的“软法”	(388)
第三节	国际气候机制的“软法”性质	(398)
第四节	“软硬兼施”——国际气候机制的未来	(406)
第五节	结语	(415)
参考文献		(418)
致谢		(429)

导 论

一、研究目的

本书尝试从国际政治学的视角来分析气候领域中国际博弈所导致的“合而不作、斗而不破”现象。气候领域的“合而不作”，就是世界各国围绕气候变化问题基本达成了共识但并没有展开有效行动：大家都认识到气候变化问题的真实性与紧迫性，也认识到温室气体减排的必要性，并在此基础上设计、建立了国际机制，其中《联合国气候框架公约》以及《京都议定书》、“巴厘岛路线图”、“德班平台”等等的出台与生效就是国际共识的客观反映；但是，无论是发达国家还是发展中国家，大都没有能够有效地、自觉地履行承诺。究其原因，经济发展需求、生产与生活方式的转型成本恐怕是最为根本的。国际谈判中的“斗而不破”集中体现在历次气候谈判的失败并没有导致框架机制的破裂，也没有挫伤缔约方参与谈判的积极性：从1992年联合国会议开始到2013年华沙气候会议，围绕“历史责任、减排义务、补偿资金、技术转移、执行监督”等话题，尽管参会各方互相攻击、纷争不休，但是依然尝试探讨合作的可能性，力图寻

找共同治理的道路。如果说国家之间出于“相对收益”的考虑而导致“囚徒困境”、“搭便车”等“合而不作”的问题是国际政治中普遍现象的话，那么，“斗而不破”问题背后的原因又是什么？即：在明知自己无法完成，或者不情愿履约的情况下，国家承诺温室气体减排的动力究竟是什么？

二、主要内容

从《联合国气候变化框架公约》的出台到《京都议定书》的危机，从巴厘岛会议的争吵到哥本哈根大会的斗争，从德班会议的抵制到华沙会议的抗议，无时无刻不反映出发达国家、新兴经济体国家以及最不发达国家之间围绕着“共同但有区别的责任”原则而分化组合、互动博弈。本书认为，气候变化问题并不仅仅是一个“是否真实”的科学问题，而是一个“成本多少”的经济问题、一个“如何分配”的政治话题、以及“责任在谁”的道德话题。世界各国围绕气候变化问题展开的斗争与互动，不过是掺杂着“公平、正义”等诉求下的经济成本问题：由于温室气体的减排在当下依然会带来巨大的经济成本，而成本的分配与转移就成为争论的话题。从气候博弈中各方立场和利益分析，可以总结出背后隐藏着的几大矛盾：即经济发展水平不同导致责任不平等，国情不同导致受气候变化影响的脆弱性不平等，历史责任的不平等以及对公正的理解不同，以及国际互信的缺失导致相对收益的追求成为各国的必然选择。本书认为，国际政治领域是实力角逐、利益交换的竞技场，更是彰显国家软实力、争夺国际话语主导权的舞台。在日趋激烈的全球气候博弈进程中，国家声誉因素是一种不可或缺的考量。可以肯定的一点是，坚持强硬立场，寻找不实施减排的法理依据并没有多少实际功效。如果任

何国家，特别是排放大国拒绝承诺绝对的减排义务，短期内要付出比较大的代价；而面对日益强大的国际社会的呼声，最终还要在“不做出减排承诺”的立场与日益增大的国际压力之间做出权衡。出于国际声誉的考量而非经济收益的获取必然导致各国的气候政策是复杂的、矛盾的混合体。

一个关键的问题是，气候变化问题的出路何在？如何才能消除气候变化问题上的几大困境（即发展模式的争论、减排责任与义务不平等以及国家之间的相对收益问题），如何才能消除国家之间的猜忌心理，引导国家之间的谈判走向真正的合作？建立、推动国际机制是必然路径：发达国家率先大幅度减排并向发展中国家提供资金和技术支持，而发展中国家根据本国国情，在资金和技术转让支持下，尽可能减缓温室气体排放，适应气候变化，这是国际气候谈判的理想图景。问题是，囚徒困境和集体行动逻辑的“搭便车”等不良现象，严重阻碍了国际气候谈判的进程和全球气候问题的合作。当前，是尝试运用所谓的“硬法”促进少数国家大力实行温室气体减排，还是运用“软法”去尽量扩展、吸纳尽量多的国家，以使各国都能在气候变化和减排方面多少做一点贡献，这是各国政治精英、学者以及非政府组织都必须权衡的问题。国际气候机制在未来的某个时刻或许有条件成为“硬法”性的制度，但在当前的现实条件下，“软法”的特性不可避免。维持并完善目前灵活性和开放性较高的“软法”机制，使其逐渐做到“软硬兼施”，恐怕是各国在应对气候变化的合作中的必经之路，也是国际政治现实中的最佳选择。

三、结构安排

全书共分十三章，第一章从科学的角度来提供气候变化问题

的背景知识，特别交代了学术界中的“气候变化主流派”与“气候变暖怀疑派”之间在科学观点和理论依据上的分歧，并进一步揭示这种分歧背后的政治因素与经济考虑，为研究气候谈判中各国的博弈做理论的铺垫。第二章主要探讨气候变化问题是如何跨越科学层面转向政治领域的，该章重在分析气候变化问题政治化的历程，介绍1992年以来历次国际气候谈判的进程、焦点以及结果，之后分析国际气候机制“合而不作”的症结所在，并且从国际政治理论中国际声誉的角度来提供国际气候谈判“斗而不破”的原因。为了解主要国家或集团参与国际气候谈判的立场与战略，本书从第三章到第十二章，详细叙述了气候谈判的领跑者欧盟，成为阻碍因素的美国，犹豫不决的加拿大、澳大利亚、新西兰、日本，待价而沽的俄罗斯，气候变化受害者“小岛国家联盟”，以及发展中国家的代表——“基础四国”中的巴西、南非、印度和中国等国家/集团的气候变化政策，并探讨了各个国家气候变化政策背后的动因。最后，本书在第十三章尝试预测了即将到来的巴黎气候会议的前景，以及达成取代《京都议定书》的新协议的可能性，并运用国际制度中的“软法”理论来分析新协议中制度安排的特点。

四、几点说明

首先，气候变化问题所涉及的学科众多，相关的研究结果与数据浩如烟海。本书的社会科学的研究视角就限定了在查找参考文献、引用资料数据方面的学科范围和界限。

其次，本书立足于气候变化的国际博弈研究，对具体的国家政策、法规及措施的阐述与分析始终要围绕着核心主线展开，目的是分析各国政府在国际气候谈判中所持立场的根源。因此，各

章节中的研究重点都是国际组织与区域组织层面、中央政府（联邦政府）层面的政策与立场，其他问题只做大概介绍而不做深入研究。比如说，欧盟内部的成员国很多，2013年已经有近28位成员国，而且涉及到先后入盟的时间和减排义务的分配问题，为了文章的完整性与突出主题，仅仅以其中的主要国家来代表。还有，由于政治制度的不同，很多国家内部也有不同的声音，地方政府如美国的加利福尼亚州、加拿大的不列颠哥伦比亚省、澳大利亚新南威尔士州、日本的三重县、德国的萨克森—安哈尔特州以及巴西的圣保罗市等等，所采取的气候政策与中央/联邦政府并不完全一样，限于篇幅完整性和主线明确性，就不做深入探讨。

再次，国际气候谈判中，某些严重依赖石油生产、石油出口的国家如卡塔尔、科威特等国家的人均温室气体排放其实非常高，远远超出澳大利亚和美国，但由于人口总数小导致排放总量相对较少，所以学术界经常不做比较。上述国家对待气候变化问题的态度与政策，从第一章中可以窥得一斑。本书没有具体涉及，留待今后进一步研究。

最后，本书并不是一本专门研究气候变化的著作，而是依托于气候变化这个热门话题，以国际政治的视野来分析竞争与合作的现象。本书作者属于社会科学学者，对于气候变化的相关数据与原理的认知并没有达到专业的程度。因此，本书尽量保持平衡观点，对气候变化问题的态度是：“了解到气候变化的真实性，认识到人类责任的可能性，承认‘不后悔’原则的严肃性，强烈支持低碳生活的必要性，审慎对待灾难预警的紧迫性。”

第一章

气候变化问题的科学论争

气候变化 (Climate Change) 问题简称气候问题, 是当今世界普遍关注的全球性问题, 《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)^① 第一款将其定义为: “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。”^② 由于目前在全球范围内气候变化的一个显著特征就是气温不断升高, 气候问题通常又被称为“全球变暖”(Global Warming) 问题。与之相对应, 世界各国减缓、适应气候变化问题的政策统称为气候变化政策 (简称气候政策)。

持续的全球气候变暖现象对于人类的生存环境有着潜在的或者直接的威胁, 因而引起了全球范围内的广泛关注。经过几十年的研究, 国际学术界的主流科学家们取得了一致的意见: 全球变暖问题大致是由于人类活动而直接或间接地改变的, 控制温室气

① 《联合国气候变化框架公约》, United Nations Framework Convention on Climate Change, 缩写为 UNFCCC。

② UNFCCC, P. 4. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convchin.pdf>. 1992. 12

体排放是一个严肃而急迫的命题。相应地,全球气候问题的国际合作不断发展。以1992年签署的《联合国气候变化框架公约》和1997年签订、2005年生效的《京都议定书》为核心,联合国框架下的国际气候机制已经颇具雏形。以此为依托,国际气候谈判也在持续进行当中。从京都会议到巴厘岛会议,从哥本哈根会议到华沙会议,不同国家、地域和国家集团之间利益冲突和观念的分歧日益凸显。世界各国围绕温室气体减排的权责分配和执行时间表等方面的重重矛盾与斗争日益公开化。正如有学者指出的,“应对气候变化的战略之所以如此复杂和有争议,是因为它直接涉及到一国国家政治和经济结构的核心”。^①因此可以说,气候变化问题已经成为涉及政治、经济、技术、法律等多方面综合博弈的国际竞技场,自然是国际政治研究当中值得关注的课题。

第一节 气候变化问题研究综述^②

地球系统是一个由大气圈、水圈、岩石圈、生物圈等组成的一个巨大的复杂系统,大量研究事实表明,地球气候是变化的,与天气变化不同,地球气候的变化时间尺度较长,可以是一个月、一年、几十年、几百年甚至几亿年。由于受到太阳辐射、大

^① Lorraine Elliott, *The Global politics of the Environment*. London: Macmillan, 1998, p. 63.

^② 气候变化问题(或者全球变暖问题)研究的文献浩如烟海,几乎涉及到从自然科学(物理学、化学、气象学、气候学、环境学等等)到社会科学(政治学、经济学、社会学等)、甚至人文科学(哲学、伦理学)所有领域。限于主题和专业角度问题,本书主要评述社会科学(特别是政治学与国际政治领域)或者与社会科学相切的自然科学以及交叉学科中关于气候问题的研究成果文献。

气环流等不同因素的影响，地球各地的气候变化千差万别，不仅地质时期的地球气候变化巨大，而且现代时期的气候也存在冷暖、干湿的不同变化。

在地球形成以来大约 45 亿年的时间里，其早期的气候状况人类至今还无法确切了解和掌握，不过，通过对地球气候历史多年的研究，科学家们还是形成了比较一致的共识：地球上的气候从古至今一直都处在变化之中。然而，对最近一两百年来气候变化的原因认识上，目前学界还存在着严重的分歧。因此，科学家希望通过对地球气候变化史的研究来考察昔日地球气候变化的状况，并预测未来地球的气候变化趋势。目前，科学家主要是通过对岩石、泥土、冰层、冰芯、树木年轮等进行考察研究的方式去查寻昔日地球气候变化史的踪迹。地质科学家研究发现，在过去 2 亿多年的时间里，地球的气候与现在差别巨大，表现在：那时的地球上气候暖和，陆地上没有冰雪覆盖，地球的赤道和南北两极之间的温差也非常小，而且当时的海平面要比今天高出许多。

总的来说，从地球气候的变化史看，地球几十亿年的历史上的气温一直处于不停的变动状态，只是每次变动的幅度和周期在不同的历史时期表现不同，地球的气候表现出的是一个冷暖交替的过程。目前，地球的气候也许除了受地球气候自身的变化规律的影响外，还有来自人类生产活动所产生的温室气体的影响。至于温室气体的影响大还是自然的因素影响大，不同的学者则有不同的看法，由此也引发了他们在地球气候变化方面的争论。^①

① 关于“气候变化”、“全球变暖”问题的科学解释，可以参见众多的学术研究、科学报告以及国际条约等文献。详细研究可以访问 IPCC 官方网址、联合国气候框架公约（UNFCCC）官方网址等等。此外，还有许多知识普及性报导、博客等等，如杨新兴：《地球气候变暖的理论依据》，网址：<http://blog.sina.com.cn/xxy19411230>。

一、国际学术界对于气候变化问题的研究

针对“气候变化”或“全球变暖”这一现象，国际学术界的观点纷呈。依据不同的角度，大致可以分为以下几个派别。

（一）气候变化理论的信奉者与怀疑者

借用格兰兹（Michael H. Glantz）在《地区性气候变化的社会响应——类推式的预测》中的观点来讲，在经历了几十年激烈的争论之后，科学界中主要呈现出三大流派，分别称为“鹰派”、“鸽派”与“猫头鹰派”^①。其中，“鹰派”认为二氧化碳等温室气体导致全球变暖的证据是具有说服力的，并且变暖现象正在发生；“鸽派”（数量较少）则认为温室气体导致全球变化并带来另一个世界末日的说法是不会实现的，他们常以早期环境世界末日说法的失败来支撑他们的观点，并且趋于重视已经出现的科学不确定性来对待全球变暖问题。“鸽派”还包括那些相信社会创造力（社会对危机的反应与应对能力）的人。在“鹰派”与“鸽派”之间也有不少持中间立场的人，他们认为，已经出现的科学证据的确令人惊讶，但是仍然有一些重要的科学谜团需要解决，譬如说全球变暖的区域影响，或者是云层反馈机制的角色等，这部分人被称为“猫头鹰派”。当前的全球学术界中，“鹰派”的学者不断增多，而且提出了应对全球变暖问题的强硬政策。他们预言了全球变暖给未来社会、人类以及环境所带来的

^① Michael H. Glantz: *Societal Responses to Regional Climate Change—Forecasting by Analogy*, West view Press, Boulder & London, 1988, p. 41.