



气候变化 《巴黎协定》

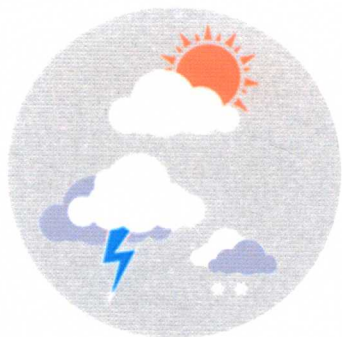
及中国的路径选择研究

梁晓菲 吕江 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



上架建议：法律类

ISBN 978-7-5130-6320-3



9 787513 063203 >

定价：59.00元

本书
“巴黎气候变化协议研

金项目
：15YJC820033) 的资助



气候变化 《巴黎协定》 及中国的路径选择研究

梁晓菲 吕江 著

 知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

图书在版编目 (CIP) 数据

气候变化《巴黎协定》及中国的路径选择研究/梁晓菲, 吕江著. —北京: 知识产权出版社, 2019. 6

ISBN 978-7-5130-6320-3

I. ①气… II. ①梁… ②吕… III. ①气候变化—研究—中国 IV. ①P467

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 120776 号

内容提要

气候变化《巴黎协定》于 2015 年 12 月在第 21 次联合国气候变化大会上通过。2016 年 9 月, 国家主席习近平正式向时任联合国秘书长的潘基文递交了中国的批准书。《巴黎协定》是全球应对气候变化的一个重要分水岭, 它把包括发展中国家在内的所有国家都纳入到了全球温室气体减排行列。如何按《巴黎协定》履行中国义务, 如何维护中国在《巴黎协定》项下的核心利益, 就成为当前国内在气候变化领域研究的重要课题。本书从全球应对气候变化的演变着手, 详细分析了《巴黎协定》的规则内容, 并从现实主义角度出发, 提出了中国在未来应对气候变化的路径选择。

责任编辑: 张水华

责任校对: 王 岩

封面设计: 臧 磊

责任印制: 孙婷婷

气候变化《巴黎协定》及中国的路径选择研究

梁晓菲 吕江 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司 网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区气象路 50 号院 邮 编: 100081

责编电话: 010-82000860 转 8359 责编邮箱: 46816202@qq.com

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102 发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京建宏印刷有限公司 经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 720mm×1000mm 1/16 印 张: 15.5

版 次: 2019 年 6 月第 1 版 印 次: 2019 年 6 月第 1 次印刷

字 数: 231 千字 定 价: 59.00 元

ISBN 978-7-5130-6320-3

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

／ 摘 要 ／

从 1992 年在巴西里约热内卢签署《联合国气候变化框架公约》开始，世界各国为了共同应对气候变化已经进行了长达 20 多年的谈判。但一路走来并不顺畅，阻碍广泛协议达成的障碍一直没有得到很好的解决。分歧主要集中在四个方面：一是对于“共同但有区别的责任”原则应如何体现？发展中国家和发达国家在这一问题上存在分歧。发展中国家认为，发达国家在工业化历史上大量排放了温室气体，因而应当承担更多的责任；发达国家则认为，发展中国家目前阶段排放的温室气体更多，在减排上应该做得更多。二是资金问题。在 2009 年的哥本哈根气候大会上，“绿色气候基金”第一次被提出来。这一基金的构想是，发达国家在 2020 年前每年拿出 1000 亿美元，帮助发展中国家应对气候变化。在资金筹措方式上，一些发达国家甚至希望发展中国家出资。三是各国在新协议中应如何确定 2020 年后应对气候变化的贡献，即“国家自主贡献”（NDCs）。四是关于技术转让。有的发达国家以知识产权问题为借口，不愿对发展中国家开展技术转让，这为发展中国家



应对气候变化设置了障碍。面对分歧，2015年成为联合国气候谈判进程中又一个繁忙的年份：11月30日至12月11日，巴黎气候大会召开，新的气候变化谈判终于迎来了最后大考。2015年12月12日，《巴黎协定》被正式通过。全球应对气候变化进入了新的阶段。

本书共有八章内容，其具体概括如下：

第一章 本章认为，在气候变化立法中应彰显国家核心利益原则。这不仅是因为气候变化已从各个方面触及国家核心利益，如在领土完整、国家安全、国家主权以及可持续发展方面，而且也是因为国际气候变化谈判和国内气候变化制度安排与对外合作需要构建起一个衡量的体系和标准。因此，唯有彰显国家核心利益原则，才能为中国在联合国气候变化谈判中的话语权提供不可或缺的制度支持，才能在借鉴和创设不同温室气体减排与适应制度时作出正确的选择决断。

第二章 本章认为，在国际上，气候变化立法的制度变迁乃是由科学议题转向政治问题，再由政治问题转向制度安排；而在中国，则是由环境问题转向发展议题，再由发展议题转向制度安排。毫无疑问，二者在制度变迁方面存在着不同。对此，历史制度主义认为，这种不同的存在是客观的、合理的，是历史情境和制度沿袭的必然结果。基于此，未来的气候变化立法应尊重这种差异性，在防止立法中出现不良路径依赖的同时，还应加强对气候变化立法关键节点的掌控。

第三章 本章认为，2015年12月12日，第21次联合国气候变化缔约方会议通过了《巴黎协定》。该协定正式启动了2020年后全球温室气体减排进程，从而打破自2009年以来的气候变化谈判的法律僵局。虽然该协定将发展中国家纳入到温室气体强制减排中，但仍坚持了共同但有区别的责任原则，并确立了国家自主贡献减排的法律模式，开创了包括可持续发展机制在内的新的应对气候变化机制。然而，《巴黎协定》在实体和形式方面仍存在诸多不完善和不确定的地方，这就需要国际社会进一步加强合作与努力。对于中国而言，在国际上，仍应发挥其大国作用，积极筹措相关制度安排。在国内，近期则应考虑与“十三五”规划的衔接，远期则应加强新能源与可再生能源的制度选择，实现

地方气候治理的多元化模式。

第四章 本章认为，第21次联合国气候变化大会出台了新的控制全球温室气体排放的《巴黎协定》。这一国际文件采用了“协定”，而非“议定书”的条约名称，这与国际环境条约中普遍适用“公约-议定书”的方式迥然不同。尽管这并不影响其法律效力，但从条约法的角度来看，二者仍存在一定差异，且这种差别对未来全球减排仍会有制度性的影响。对此，中国应积极利用国际法，充分发挥《巴黎协定》赋予的灵活性，创造性地开展国内温室气体减排。

第五章 本章认为，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻总结国内外发展经验教训，开创性地提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念。而在党的十九大报告中，“坚持新发展理念”则成为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要原则和组成部分。新发展理念强调的创新与绿色，与气候变化《巴黎协定》提出的国家自主贡献极为吻合。国家自主贡献极好地体现了新发展理念在全球应对气候变化方面的制度创新和全球绿色转型。未来，中国应适时考虑国家自主贡献所产生的挑战和影响，以创新和绿色的新发展理念为根本，积极参与和制定各项应对气候变化的制度安排。

第六章 本章认为，《巴黎协定》为了制衡国家自主贡献，创设了新的履约机制：透明度框架和全球盘点。它们与国家自主贡献一起挽救了长期以来的气候变化制度危机，同时又对多边环境协定下履约机制进行了新的改革。当然，在具体构建方面，透明度框架与全球盘点仍存在操作性不足、履约程序有待构建等重要工作的完成。对此，中国应加强对《巴黎协定》履约机制研究，做好相应方案；积极参与透明度框架与全球盘点的后期构建；努力实现在减排与支助履约程序方面的衡平及人才培养。

第七章 本章认为，2016年年底生效的《巴黎协定》将所有国家纳入到了全球减排行列。无疑，传统油气投资受到了其因温室气体减排带来的影响。然而，减排和能源合作其实并不是不能同时并存的，关键在于要有合理、科学的制度构建和安排。因此，在中国“一带一路”



倡议走向深化之际，倘若既要实现《巴黎协定》下的国际法义务，又要促进“一带一路”倡议下的能源合作，就需尽快开展制度性设计研究，以期在维护中国国家核心利益的前提下，实现东道国与投资者的双赢格局。

第八章 本章认为，尽管美国总统特朗普宣布退出《巴黎协定》，然而，从国际法的角度来看，美国并未真正退出该条约。因为《巴黎协定》的条文规定明显限制了美国的退约行为。对此，国际法形式主义理论认为，正是基于法律形式的存在，国际法对美国的退约行为产生了相应的制度黏性。未来，对中国而言，一方面，应重视《巴黎协定》后续规则构建中的形式要件，积极把握规则设计的剩余权力。另一方面，也应与美国开展富有成效的对话与沟通，以期促成全球温室气体减排。

关键词：气候变化；巴黎协定；制度安排



第一章	气候变化立法中的国家核心利益分析	▶ 001
一、	国家核心利益的气候变化影响	001
二、	国家核心利益的气候变化立法诉求	005
三、	气候变化立法中国家核心利益彰显的具体设计	010
第二章	气候变化法的发展演变	▶ 014
一、	气候变化立法的世界进程：科学、政治与制度	014
二、	气候变化立法的中国路径：环境、发展与制度规划	022
三、	历史制度主义下对气候变化立法的反思	027
第三章	气候变化《巴黎协定》的产生、变化及其应对	▶ 032
一、	《巴黎协定》的产生	033
二、	《巴黎协定》在全球应对气候变化制度安排上的新变化	034
三、	《巴黎协定》在全球应对气候变化制度安排方面仍有 不确定和亟待改进的事项	043
四、	《巴黎协定》与中国应对气候变化的制度选择	045

第四章 气候变化巴黎议定结果作为“协定”而非“议定书”的国际法意义 ▶ 051

- 一、对“议定书”和“协定”的国际法规则 | 052
 - 二、《联合国气候变化框架公约》对“议定书”和“协定”的规定及其实践 | 057
 - 三、对气候变化巴黎议定结果采用“协定”的法理反思及其实践意蕴 | 060
 - 四、中国应采取的法律对策 | 064
- 结 语 | 066

第五章 新发展理念与气候变化——以国家自主贡献为视角 ▶ 067

- 一、国家自主贡献的产生背景 | 068
 - 二、国家自主贡献的具体内容 | 070
 - 三、国家自主贡献的法律性质 | 074
 - 四、国家自主贡献在制度安排方面的创新对新发展理念的体现 | 076
 - 五、新发展理念下国家自主贡献面临的挑战 | 079
 - 六、新发展理念下未来中国在新的气候变化机制下的应对策略 | 081
- 结 语 | 085

第六章 论《巴黎协定》履约机制：透明度框架与全球盘点 ▶ 086

- 一、《巴黎协定》履约机制出台背景 | 087
 - 二、《巴黎协定》履约机制的具体内容 | 089
 - 三、《巴黎协定》履约机制的特点 | 092
 - 四、对《巴黎协定》履约机制的反思 | 093
 - 五、中国在《巴黎协定》履约机制下应采取的策略 | 103
- 结 语 | 108

第七章 “一带一路”倡议下的国际能源合作：以气候变化

《巴黎协定》为视角 ▶ 109

一、“一带一路”能源建设成果显现 | 111

二、气候变化《巴黎协定》对“一带一路”倡议下
国际能源合作的影响 | 112

三、气候变化《巴黎协定》对“一带一路”倡议下
国际能源合作影响的法律对策 | 116

结 语 | 120

第八章 对美国退出气候变化《巴黎协定》的法律分析 ▶ 121

一、《巴黎协定》的抑制力：美国并未退出《巴黎协定》的
文本分析 | 122

二、《巴黎协定》是条约吗：美国国内法的视角 | 126

三、《巴黎协定》的法律形式主义洞见 | 131

四、中国在美国宣布退出《巴黎协定》后的制度策略 | 140

结 语 | 147

参考文献 ▶ 148

附录 ▶ 171

巴黎协定 | 171

联合国气候变化框架公约 | 189

强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献 | 209

京都议定书 | 218

气候变化立法中的国家核心利益分析

2012年《联合国气候变化框架公约》多哈会议的结束，在一定程度上预示着联合国气候变化谈判进入到一个新的发展时期。^①特别是随着欧美气候利益的趋于一致，中国将面临自哥本哈根谈判以来最为严峻的现实挑战。^②是以，在国内气候变化立法中彰显国家核心利益，不但能为中国外交话语权提供重要的制度支持^③，而且也能为未来气候变化的治理路径提供最深厚的本土语境。因此，加强国家核心利益与气候变化立法关系的研究，无疑对于维护中国气候变化的根本利益具有重大而深远的意义。

一、国家核心利益的气候变化影响

2011年9月，在《中国的和平发展》白皮书中，中国政府首次阐

① 2012年12月结束的联合国气候变化多哈会议通过了一系列决议。一方面将《京都议定书》第二承诺期限定在8年；另一方面，也是最为重要的是，它开始正式运作德班谈判进程，为制订新的气候变化协议开展相关工作。See UNFCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, UNFCCC/CP/2012/8/Add.1.

② 近年来，美国“页岩气革命”使其能源结构发生重大调整。根据美国能源信息署的报告，自2005年美国温室气体排放达到最高峰之后，其温室气体排放呈逐渐下降趋势，预计到2040年下降幅度将达到28%。See U. S. EIA, *Annual Energy Outlook 2013*, Washington D. C.: EIA, p. 4. 这也就预示着美欧在全球气候变化政治议程中或将走向一致。

③ 通过立法为国家对外关系服务是现代法治国家普遍采取的一种制度保障形式。在气候变化领域，如英国为积极推动国际气候谈判，2008年通过了《气候变化法》，以宣示英国在温室气体减排上的决心。而与之相反的事例是美国，为拒绝批准《京都议定书》，美国参议院在1997年通过《伯德-哈格尔决议》，支持时任美国总统小布什的气候变化谈判立场。



明了国家核心利益的基本内容。其具体表述为：“中国坚决维护国家核心利益。中国的国家核心利益包括：国家主权，国家安全，领土完整，国家统一，中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定，经济社会可持续发展的基本保障。”^① 从这一表述出发，气候变化与中国核心利益的相关性具体表现在如下四个方面：

（一）对领土完整的气候变化影响

近年来，在钓鱼岛、南海划界等海洋争端问题上中国与周边国家的交锋愈演愈烈。然而绝大多数人尚未意识到气候变化对国土的隐性威胁也在不断扩大。这突出地表现在海洋边界的陆地偏移、国土面积实际减少的可能性上。根据《联合国海洋法公约》的规定，一国海域面积的测算是以领海基线为准，而领海基线又以正常基线、直线基线以及混合基线三种方法划定。^② 根据《中华人民共和国领海及毗连区法》，我国的领海基线划定是以直线基线为准。^③ 而《联合国海洋法公约》又明确规定直线基线的确定不能以低潮高地作为起讫点。^④ 基于此，根据国际法及我国国内法的规定，倘若气候变暖致使海平面上升，原本不是低潮高地的岛屿则会形成低潮高地^⑤，从而失去作为划定直线基线起讫点的功能，并可能造成领海基线向陆地一侧偏移，陆地面积存在被蚕食的可

^① 参见国务院新闻办：《中国的和平发展》白皮书，http://www.gov.cn/zwgk/2011-09/06/content_1941258.htm（访问日期：2019-2-19）。

^② 根据《联合国海洋法公约》的规定，正常基线是除公约另有规定外，沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线。直线基线在该公约中没有给出直接定义，而采取了排除法方式。但实践中一般认为，直线基线是在沿岸国最外缘部分选取若干点作为起讫点，将这些点连接后形成的折线。而混合基线，则是沿岸国在不同情况下适用正常基线和直线基线后确定的基线。

^③ 《中华人民共和国领海及毗连区法》第3条第2款规定：“中华人民共和国领海基线采用直线基线法划定。”

^④ 其具体表述为：“除在低潮高地上筑有永久高于海平面的灯塔或类似设施，或以这种高地作为划分基线的起讫点已获得国际一般承认者外，直线基线的划定不应以低潮高地为起讫点”，来自《联合国海洋法公约》第7条第4款。

^⑤ 根据《联合国海洋法公约》第13、121条的规定，“低潮高地是指在低潮时四面环水并高于水面但在高潮时没入水中的自然形成的陆地；岛屿是指四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域”。

能性，进而威胁到国家领土完整。^①

（二）对国家安全影响日益加深

气候变化对国家安全构成威胁，近年来已得到国际社会的普遍认同，特别是在非传统安全领域，它所产生的影响更为深刻而严峻。^②就中国而言，气候变化对水资源、粮食和能源等安全要素产生的影响尤烈。^③气候变暖使中国冰川雪线上移，水资源变化明显，六大江河的流量多呈下降趋势，北旱南涝等极端天气增多。^④在粮食方面，气候变化不论是对中国粮食安全的脆弱区还是安全区都有一定影响，这种影响利弊并存，但以负面影响为主。例如近 20 年来，我国冬季增温明显，春旱加剧，使有些地区出现了土壤盐碱、荒漠化现象，降低了农业生产环境质量；而另一些地区则水土流失严重，土壤肥力损失较大，粮食减产严重。^⑤

此外更值得强调的是，气候变化对中国能源安全的影响则最为直接。这主要是因为中国的资源禀赋决定了我们以煤为主的能源结构，且

① 参见刘婀娜：《岛屿国土面积自然损失亟待重视》，载《人民日报》2013年3月6日第011版。

② See Daniel Moran ed., *Climate Change and National Security*, Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2011. R. Schubert et al., *Climate Change as A Security Risk*, London: Earthscan, 2008. Peter Schwartz & Doug Randall, "An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security," <http://www.gbn.com/articles/pdfs/Abrupt%20Climate%20Change%20February%202004.pdf>. (last visit on 2019-2-19) Oli Brown, Anne Hammill & Robert Mcleman, "Climate Change as the 'New' Security Threat: Implications for Africa," *International Affairs*, Vol. 83, No. 6, 2007, pp. 1141-1154. Kurt M. Campbell ed., *Climatic Cataclysm: The Foreign Policy and National Security Implications of Climate Change*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2008.

③ 参见张海滨著：《气候变化与中国国家安全》，时事出版社 2010 年版，第 97~113 页。Joanna I. Lewis, "Climate Change and Security: Examining China's Challenges in A Warming World," *International Affairs*, Vol. 85, No. 6, 2009, pp. 1195-1213.

④ 参见国家发展和改革委员会：《中国应对气候变化国家方案》，2007 年，第 17~18 页。See Scott Moore, "Climate Change, Water and China's National Interest," *China Security*, Vol. 5, No. 3, 2009, pp. 25-39. See also The Leadship Group on Water Security in Asia, *Asia's Next Challenge: Securing the Region's Water Future*, New York: Asia Society, 2009, pp. 27-30.

⑤ 参见殷培红著：《气候变化与中国粮食安全脆弱区》，中国环境科学出版社 2011 年版，第 140 页；居辉等著：《气候变化与中国粮食安全》，学苑出版社 2008 年版，第 7 页。



这种状况在未来相当长一段时间内不会发生根本改变。然而，应对气候变化要求的温室气体减排必然会对中国能源利用产生极大的限制，由此将严重威胁到中国未来的能源安全。

（三）对国家主权形成挑战

气候变化对国家主权形成挑战，在国际上最明显的事例乃是各国在北极地区的主权争夺。^①毫无疑问，随着气候变暖的持续，这一问题会继续升温，未来北极地区的争夺也会愈演愈烈。然而，气候变化对国家主权的挑战远非仅仅如此。自哥本哈根气候变化谈判以来，一些发达国家不断对中国等发展中国家应对气候变化的减缓行动提出进行国际衡量、报告和核实的要求^②。尽管《哥本哈根协议》最终未认同这一要求^③，但随着未来气候变化谈判的深入，特别是温室减排束缚的加强，中国气候主权仍将面临这方面的艰巨挑战。^④

（四）对经济可持续发展的制约

碳排放权是国际社会在应对气候变化过程中逐渐形成的一种新的发

① See Scott G. Borgerson, "Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 2, 2008, pp. 63-77. 李学江：《加拿大总理将再赴北极地区宣示主权》，载《人民日报》2012年8月19日第3版。[美]约翰·帕奇：《争夺北极：美加联手对付俄罗斯》，载《世界报》2009年5月27日第16版。

② See Jane Ellis and Kate Larsen, "Measurement, Reporting and Verification of Mitigation Actions and Commitments," *OECD & IEA Report*, 2008. Clare Breidenich & Daniel Bodansky, "Measurement, Reporting and Verification in A Post-2012 Climate Agreement," *Report of the Pew Center on Global Climate Change*, 2009.

③ 在中国等发展中国家的强烈反对下，《哥本哈根协议》最终妥协性地规定为：“非附件一缔约方的缓解行动将由本国各自加以衡量、报告和核实，其结果将通过国家信息通报每两年报告一次。非附件一缔约方将通过国家信息通报提供关于行动执行情况的信息，为此须安排国际磋商和分析，此种磋商和分析应依据能确保国家主权得到尊重的明确界定的指南。……对这些得到支助的适合本国的缓解行动加以国际衡量、报告和核实。” See UNFCCC/CP/2009/11/Add. 1.

④ See Yuri Okubo, Daisuke Hayashi & Axel Michaelowa, "NAMA Crediting: How to Assess Offsets from and Additionality of Policy-based Mitigation Actions in Developing Countries," *Greenhouse Gas measurement and Management*, Vol. 1, No. 1, 2011, pp. 37-46.

展权。^① 是否给予发展中国家碳排放权, 以及以何种方式分配碳排放空间, 无疑对于这些国家的可持续发展具有重大意义。特别是对于中国而言, 碳排放权具有更为深远的战略影响。这是因为中国经济正处于向可持续发展的转型时期, 赋予碳排放权及合理分配碳排放空间是保障中国平稳转型的关键。^② 但近年来, 发达国家通过各种方式不断向中国施压, 要求中国加大减排, 限制碳排放,^③ 这势必对我国未来经济的可持续发展形成严峻的“碳”桎梏。

二、国家核心利益的气候变化立法诉求

如前所述, 气候变化与国家核心利益之间存在着诸多密切的联系。因此, 维护在气候变化领域内的国家核心利益就成为中国的现实需要和紧迫任务。而当前中国所处的现实情境又决定了中国应尽快将国家核心利益纳入到气候变化立法中。这具体表现在以下三个方面:

(一) 国际气候变化谈判的现实需要

联合国气候变化谈判在德班谈判进程中发生了一定变化, 这表现为: 第一, 气候变化谈判改变了自哥本哈根谈判以来的双轨制谈判模

① 参见杨泽伟:《碳排放权:一种新的发展权》,载《浙江大学学报》(人文社会科学版)2011年第3期,第40~49页。

② See Zhongxiang Zhang, "In What Format and under What Timeframe would China Take on Climate Commitments? A Roadmap to 2050," *International Environment Agreement*, Vol. 11, 2011, pp. 245-259. See also Haakon Vennemo, Kristin Aunan, He Jianwu, Hu Tao & Li Shantong, "Benefits and Costs to China of Three Different Climate Treaties," *Resource and Energy Economics*, Vol. 31, 2009, pp. 139-160.

③ 例如欧盟计划从2012年开始,将所有国家的航空业排放纳入其碳排放交易权体系,实行单边航空碳排放税。但遭到中国、美国、俄罗斯和印度等排放大国的反对。最终在国际民航组织的安排下,欧盟同意在《巴黎协定》出台后,根据《巴黎协定》的规定进行航空碳排放税的安排。此外,一些学者也不断怂恿美国政府尽早针对中国开征“碳关税”或对中国对外贸易进行碳限制。See Adam J. Moser, "Pragmatism not Dogmatism: the Inconvenient Need for Border Adjustment Tariffs Based on What is Known about Climate Change, Trade, and China," *Vermont Journal of Environmental Law*, Vol. 12, 2011, pp. 675-711. See also Michael P. Vandenberg, "Climate Change: the China Problem," *Southern California Law Review*, Vol. 81, No. 5, 2008, pp. 905-958.

式。自2006年《京都议定书》和2007年《联合国气候变化框架公约》下分别设立特别工作组以来，整个联合国气候变化谈判一直在双轨制的谈判模式下进行。然而，2012年多哈会议上正式关闭了长期合作行动特设工作组，将联合国气候变化谈判纳入到德班平台单轨制谈判模式下。^①无疑，如何在单轨制下维护“共同但有区别的责任”原则，将是中国不得不面对的一个现实问题，即使到2019年5月，这一问题亦没有改变。

第二，德班平台开启了制订新的气候变化协议的谈判。根据德班决议，应在2015年或之前拟订出一个可在2020年开始生效和执行的、适用于所有缔约方的议定书、另一国际文书或某种具法律拘束力的议定结果。^②显然，中国将面临一个在时间上紧迫、在选择形式上受限的多重谈判考验，特别是新的气候变化协议是否能真正反映中国利益，将对2020年后国内温室气体减排的形式与内容均产生实质性的影响。这一情况，在《巴黎协定》后的谈判中亦是中国关注的焦点。

第三，谈判形势发生一定变化。这种变化最主要的是来自于美国。由于其国内非常规气开采技术的突破，美国温室气体排放开始明显下降。因此，在德班谈判进程中，美国一改在气候变化问题上踟躇不前的谈判立场，重拾在气候政治中的领导权；^③并与欧盟联合起来对发展中国家，特别是发展中大国的温室气体减排提出强硬要求。毫无疑问，美国在应对气候变化立场的转变，将使中国不得不考虑加强与美国的气候变化合作，以促成德班谈判产生富有成效的战果，《巴黎协定》的出台从另一方面也证明了这一点。

是以，新的国际气候变化谈判情境要求中国必须尽快采取相应举措。而作为一种国内气候变化制度的安排，在气候变化立法中彰显国家核心利益无疑有助于支持中国在气候变化谈判进程中的外交活动。尤其

① 张梦旭：《多哈气候大会达成一揽子协议》，（人民网）<http://world.people.com.cn/n/2012/1210/c1002-19839662.html>。（访问日期：2019-2-19）

② See UNFCCC/CP/2011/9/Add. 1.

③ 参见张琪：《美国将告别气候变化不作为》，载《中国能源报》2013年1月28日第九版。