

美国退出《巴黎协定》的影响 及中国应对研究

罗丽香 高志宏

内容提要 美国退出《巴黎协定》是全球气候治理的重大事件,将在治理资金、领导力赤字、履约信心等方面产生负面影响,但不会从根本上动摇全球气候治理体系。美国最终选择退出《巴黎协定》表面上是由于美国国内政治因素和总统特朗普个人性格偏好所致,根本原因在于《巴黎协定》“自下而上”的减排模式和自愿法律机制。对中国而言,美国的退出为中国增加在全球气候治理中的国际影响力提供了机遇,但也有可能打乱既定的发展战略和发展节奏,并且面临着内部调整经济结构和国际社会期待的双重压力。中国需要顺势而为,积极引领,有限担当,适时适当地填补美国退出《巴黎协定》所产生的空缺,构建国际气候治理C5领导模式。

关键词 巴黎协定 国际民用航空组织 京都议定书 有限担当 C5

罗丽香,南京大学法学院2015级博士研究生 210024

高志宏,南京航空航天大学人文与社会科学学院教授 211106

北京航空航天大学博士后

引言

1979年日内瓦第一届气候大会的召开,预示着环境气候问题已经进入国际社会的视野;1992年《联合国气候变化框架公约》的通过,意味着全球气候治理正式纳入国际法调整范围;2005年《京都议定书》的生效,标志着国际减排目标开始进入具体落实阶段;2016年《巴黎协定》的达成,则继续推进了全球气候治理的落实。然而,2017年6月1日,在国际社会的惊愕和失望中,美国总统特朗普履行竞选“诺言”,明确宣布退出《巴黎协定》,引发了世界各国对《巴黎协定》所启动的“巴黎气候进程”的普遍担心。需要进一步追问的是,为什么特朗普政府在遭到国内外广泛批评的背景下仍退出了《巴黎协定》?美国的履约前景如何?美国退出《巴黎协定》会对该协定乃至全球气候治理产生什么影响?

本文为南航2017年党建与思想政治工作研究重点项目(DJYJ2017A03)和习近平新时代中国特色社会主义思想理论专题研究青年项目(NX2017013)研究成果。

本文将围绕以下问题展开:评估美国退出《巴黎协定》的影响,并对美国未来履约前景进行预测;从《巴黎协定》本身分析美国退出《巴黎协定》的制度原因;对“中国国家自主贡献”作出评价,合理确定我国在气候变化全球治理中应当承担的角色和责任,并提出应对方案。

一、美国退出《巴黎协定》的影响评估

对于美国退出《巴黎协定》,有学者持悲观态度,认为该举动意味着发达国家所承诺的给予发展中国家的气候援助将出现较大缺口,使得《巴黎协定》的履约前景更为渺茫^[1],协定2℃温控目标无法实现^[2],也不可避免地对全球气候治理带来不利影响,会导致全球气候治理进入一个低潮周期,最终不利于全球气候治理的国际合作进程^[3]。有学者则持谨慎的乐观态度,把美国退出《巴黎协定》的负面影响视为“正能量”^[4],认为该举动不会对强有力的全球气候治理的决心与行动造成冲击^[5],可能会促使全球气候治理领导力发生进一步更迭或分化^[6],为中国和欧盟等发挥更大领导力提供了机会^[7],希望中国能够真正成为全球气候治理的领导者^[8]。

笔者认为,对于美国退出《巴黎协定》所产生的影响,可以从三个方面理解:一是对美国在全球气候治理体系中地位的影响,二是对《巴黎协定》履约前景的影响,三是对中国的影响。

对《巴黎协定》而言,虽然宣布退出《巴黎协定》是美国联邦政府的决定,但根据《巴黎协定》第二十八条的规定,《巴黎协定》生效三年后缔约方才可申请退出并且自收到退出通知之日起一年期满时生效,即美国最终退出《巴黎协定》最快至2020年11月才能生效。当然,这一行为仍将不可避免地给国际社会所努力推进的“巴黎气候进程”蒙上阴影。美国当前虽然是全球第二大温室气体排放国,但从历史积累看来,仍是世界第一排放国^[9],无论是经济地位、军事实力,抑或是技术优势、资金优势,在国际上都处于领先地位。美国退出《巴黎协定》最直接的影响是增大全球应对气候变化资金缺口,间接影响则是动摇世界各国应对气候变化的国际政治意愿,迟滞全球低碳技术的革新。应当说,这种对美国不作为的担心并非多余。由于美国人均碳排放高、总体经济体量大,其减排行动将直接影响“巴黎目标”的实现。因此可以说,特朗普政府宣布退出《巴黎协定》是全球气候治理的重大事件。

美国退出《巴黎协定》对协定履约前景至少会产生以下不利影响:其一,会恶化《巴黎协定》履约领导力赤字问题,增大国际气候治理资金缺口,削弱发展中国家应对气候变化的能力。美国退出《巴黎协定》最直接的影响是,将减少国际气候援助资金,挤压他国碳排放空间,提高他国碳排放成本,削弱

[1] Haas, P. M., “Parxit, the United States, and the World”, *Chinese Journal of Population, Resources and Environment*, 2017 (3), pp.1-3. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/10042857.2017>.

[2] Sanderson, B., Knutti R., “Delays in US Mitigation Could Rule out Paris Targets”, *Nature Climate Change*, 2017, 7, pp.92-94.

[3] Stavins, N. R., “Why Trump Pulled the U.S. out of the Paris Accord and What the Consequences Will be”, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-12-05>.

[4] 潘家华:《负面冲击 正向效应——美国总统特朗普宣布退出〈巴黎协定〉的影响分析》,〔北京〕《中国科学院院刊》2017年第9期。

[5] Brookings, “America Exits the Climate Stage”, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/06/01/america-exits-the-climate-stage>, 2017-08-08.

[6] 柴麒敏等:《美国“去气候化”政策影响几何》,〔北京〕《瞭望》2017年第19期。

[7] Kemp, L., “Better out Than in”, *Nature Climate Change*, 2017, 7.

[8] Hilton, I., Kerr, O., “The Paris Agreement: China’s ‘New Normal’ Role in International Climate Negotiations”, *Climate Policy*, 2017, 17.

[9] Quéré, L., “Global Carbon Budget 2016”, *Earth System Science Data*, 2016, pp.605-649.

他国气候变化治理能力,加大温控2℃目标实现的难度。长期以来,美国是《联合国气候变化框架公约》缔约国中提供国际气候资金最多的国家^[1]。特朗普政府退出《巴黎协定》,意味着美国将停止国际气候变化资助项目,这必然会导致全球气候资金缺口问题更加严重。其二,会引发不良示范效应,对《巴黎协定》的普遍性造成伤害,影响《巴黎协定》履约谈判的权威性。美国作为发达国家,其迟延采取减排行动必然会对全球温室气体排放总量产生不利影响,其他国家有可能会效仿美国的做法,延迟采取减排行动或者减少可再生能源的研发。在环境治理中,“搭便车”现象普遍存在,其他国家如果效仿美国的“不作为”,从而或公开或隐蔽地不履行国家自主贡献(NDC),国际气候合作信心也会动摇,这将部分抵销全球气候治理的努力,削弱多边平台对气候议题的影响力。所以,对特朗普政府退出《巴黎协定》的负面影响不可小觑。其三,会降低国际气候治理合作信心,动摇国际气候治理体制根基,迟滞全球气候治理进程。与国内法实施机制不同,国际条约的履行很大程度上依赖大国的领导力,这对于采用“自下而上”减排模式、约束力较弱的《巴黎协定》而言,尤其如此。中、美、欧在《巴黎协定》谈判阶段所展现出的集体领导力有力地促进了协定的达成,在履约阶段也离不开大国强有力的领导和示范作用。当前,国际气候治理体制是以《巴黎协定》为核心构建的,全球气候治理的有效性取决于《巴黎协定》的合法性,而《巴黎协定》的合法性根植于其普遍性。普遍性被认为是《巴黎协定》的最大亮点^[2],吸引了几乎所有国家参加,并要求发达国家承担与发展中国家程度不同的量化减排责任,这也是《巴黎协定》区别于《京都议定书》的主要方面。美国作为世界最大经济体缺席《京都议定书》最终导《京都议定书》的实施效果不甚理想^[3],如今美国又退出《巴黎协定》,不可避免地会对《巴黎协定》的普遍性造成伤害,甚至会在某种程度上动摇全球气候治理的基础。

因此,鉴于美国在全球的影响力,其退出《巴黎协定》不可避免地会对协定履行的领导力产生严重影响,使协定领导力赤字问题凸显,对“巴黎气候进程”乃至全球气候治理体系产生负面冲击。这从特朗普政府2017年6月1日宣布美国退出《巴黎协定》时国际社会的反应可见一斑。美国宣布退出《巴黎协定》后,引发了许多国家、国际组织、国际媒体乃至美国国内的强烈反响,失望、不满和质疑声不断。可以说,美国退出《巴黎协定》,至少使得《巴黎协定》未来的履约前景充满了不确定性。

另一方面,我们不应夸大特朗普政府退出《巴黎协定》所产生的负面影响。因为即使美国退出《巴黎协定》,至多会迟滞“巴黎气候进程”,但绝不会终止或逆转“巴黎气候进程”。这主要是由以下三个方面决定的:一方面,低碳发展、节能减排是大势所趋和国际共识,这一历史潮流不会因为某一个或几个国家的政策调整而发生根本性扭转,国际气候治理合作不会因此而弱化。《巴黎协定》作为人类迄今为止最复杂、最全面的气候谈判公约,从2015年12月12日在巴黎气候变化大会通过至2016年11月4日正式生效前后不到一年,在如此短的时间里就得以生效充分彰显了世界各国面对气候变化采取全球行动的坚定决心。因此,全球绿色低碳发展是大势所趋,不会因为特朗普政府退出《巴黎协定》而发生逆转。正如有些学者所言,“《巴黎协定》不会因为美国的退出而失效,全球气候治理的框架不会坍塌,但确实会受到动摇;全球气候治理的进程不会逆转,但确实会受到迟滞”^[4]。另一方面,这是由《巴

[1]UNFCCC, “UNFCCC Standing Committee on Finance 2014 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report”, https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/2014_biennial_assessment_and_overview_of_climate_finance_flows_report_web.pdf, 2016-12-1.

[2]Rosenzweig H. R., *Global Climate Change Policy and Carbon Markets: Transition to a New Era*, London: Macmillan Publishers Ltd., 2016, p.28.

[3]IPCC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p.12.

[4]张海滨:《特朗普宣布退出《巴黎协定》将产生什么影响?》, http://cnews.chinadaily.com.cn/2017-06/05/content_29622539.htm, 2017-06-15.

巴黎协定》的多边属性决定的。虽然,美国退出《巴黎协定》会导致全球气候治理可能会进入一个低潮周期,领导力将发生进一步更迭或分化,但长期来看,不会改变全球气候治理的大趋势^[1],其对全球气候治理带来的挑战非常有限^[2]。美国退出《巴黎协定》属于缔约方的单边行为,这种行为不足以终止“巴黎气候进程”。迄今为止,《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》与《巴黎协定》是联合国气候谈判所达成的三个里程碑式国际文件,与2001年小布什政府宣布抵制《京都议定书》导致联合国气候谈判陷入停滞不同,特朗普政府宣布退出《巴黎协定》所产生的影响不是致命的,不会从根本上动摇全球气候治理体系。《巴黎协定》的实施机制是一种“自下而上”的减排模式,即由缔约各国根据本国国情自行提交国家自主贡献(NDC)方式,这种自愿减排方法充分考量了各国共同的利益,具有更强的政治可行性,有助于各国完成既定气候目标、持续推进气候行动。再一方面,美国在国际格局中的地位已经发生了重大变化,美国温室气体排放量占缔约国排放总量以及经济总量占全球经济总量的比重出现了“双降”,地缘政治影响力和优势地位也出现了明显下降。美国退出《巴黎协定》更多的是出于意识形态和经费资金考虑,美国地方政府以及工业企业不可能放弃已经取得的竞争优势地位。“页岩气革命”等能源转型和技术进步,也使得美国的一次性能源消费总量呈现下降态势,美国退出《京都议定书》的历史也证明,美国碳排放总量和人均水平都处于下降通道,并未因为政策改变而改变^[3]。

二、美国履行《巴黎协定》的前景分析

美国选择退出《巴黎协定》首先是由于美国国内政治因素和特朗普个人性格偏好所致。特朗普政府退出《巴黎协定》与特朗普个人的气候观、价值观、国际合作观有关。特朗普作为气候变化的怀疑论者,不接受气候正在变化并且主要是人为因素导致的这一科学结论,拒绝承认国际气候合作的基石——“共同但有区别的责任”原则,认为这对美国不公平,主张中国、印度等发展中国家承担与美国等同的减排责任。另外,特朗普政府退出《巴黎协定》与特朗普的执政理念和治国方略有关。特朗普强调“美国优先”“经济优先”,认为加入《巴黎协定》将损害美国的国家主权和增加财政负担。最后,特朗普政府退出《巴黎协定》与美国的政治形态和社会状况有关。美国社会分化严重,党派斗争激烈,政治利益集团关系错综复杂。奥巴马认为,加入《巴黎协定》有助于推动美国的低碳经济和新能源产业的发展,是保持美国经济竞争力和增加就业的不二选择^[4],推动美国加入《巴黎协定》是奥巴马最引以为自豪的政治遗产之一^[5],但特朗普对奥巴马充满敌意,这一个人偏好也导致其上台后退出《巴黎协定》。

特朗普政府退出《巴黎协定》也意味着美国政府中“退出派”最终占据了上风,给国际社会留下一个“没有担当、不负责任”的大国形象,这必然会对美国今后相当长时期的气候政策产生影响,意味着美国将在《巴黎协定》后期谈判中缺位^[6]。

未来美国气候政策立场的前景如何?笔者认为,预测美国国际气候政策的立场和走向,应建立在

[1] Brookings, “America exits the climate stage”, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/06/01/america-exits-the-climate-stage>, 2017-12-01.

[2] 赵行姝:《〈巴黎协定〉与特朗普政府的履约前景》,〔北京〕《气候变化研究进展》2017年第5期。

[3] 潘家华:《中国环境保护与生态治理》,〔北京〕中国社会科学出版社2015年版,第236页。

[4] Obama, B., “The Irreversible Momentum of Clean Energy”, *Science*, 2017, 355, p.6284.

[5] <https://www.nytimes.com/2017/01/10/us/politics/obama-farewell-address-speech.html>, 2017-10-3.

[6] Schreurs, M., “The European Union and the Paris Climate Agreement: Moving Forward Without the United States”, *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, 2017, pp.1-4. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/10042857.2017.1343910>.

对特朗普政府气候认知的客观分析基础之上。在奥巴马执政时期,美国政府曾积极应对气候变化,参与《巴黎协定》谈判,否决了具有象征意义的“拱心石XL”(Keystone XL)输油管道项目,制定了《清洁电力计划》。共和党候选人特朗普上台后,坚持共和党保守的质疑气候变化的传统立场,发布“美国第一能源计划”,鼓励石化能源开发;放松政府对环保监管,支持能源基础设施建设;取消气候变化项目开支^[1],暂缓乃至废除《清洁电力计划》^[2],并于2017年6月1日最终正式宣布美国退出《巴黎协定》。

通过分析特朗普政府这一年的“气候新政”不难发现,其坚持“美国优先”和“经济优先”的基本理念,逆转了奥巴马时期的低碳经济政策。笔者认为,从短期来看,特朗普政府气候政策会刺激煤炭、石油、天然气等传统能源开发,在一定时期一定程度内将气候议题边缘化;但从长期来看,特朗普政府气候政策不会导致美国重回高碳经济轨道,不会从根本上影响美国在全球气候治理体系中的“领导作用”。

这一判断从根本上说是立足于当今环境变化的客观趋势。面对日益严峻的环境污染、资源短缺、生态破坏等气候环境问题,国际社会对发展低碳经济已达成共识,走可持续发展道路也成为21世纪世界各国经济社会发展的战略选择。虽然《巴黎协定》是《联合国气候变化框架公约》的发展,但是即使美国退出《巴黎协定》也并不意味着其退出《联合国气候变化框架公约》。《联合国气候变化框架公约》作为国际气候领域内的框架性国际条约,其设定了非常宽泛的目标和原则,对全球气候治理具有基石性作用,是美国参与相关国际机制的前提资格,也是美国成为全球气候治理领导者的根基所在。如果美国退出《联合国气候变化框架公约》则将从根本上削弱美国参与全球气候治理领导力,也正因为如此,美国退出《联合国气候变化框架公约》需要经过国会的投票同意。

更何况,由于美国是三权分立的国家,气候政策的决策权被国会、行政部门和最高法院共享,加之美国近年来绿色低碳经济发展趋势走强,美国社会气候变化意识逐渐提高,特朗普气候政策在实施过程中将遇到强劲阻力和压力^[3],这最终会导致特朗普的气候政策也具有不确定性。

总之,特朗普政府的气候政策受到国内外诸多条件的影响和约束,从国内来看,复杂的政治利益集团博弈、强烈的低碳经济发展的市场动力以及迫切的经济转型的理性选择,都必将影响美国气候政策的立场;从国际来看,美国不会轻易放弃全球气候治理的领导权,并不断受到国际社会强大的道义压力。如此一来,在国内外政治经济等条件的约束下,特朗普政府退出《巴黎协定》的负面影响是短暂的,并且美国再次转变全球气候治理立场从而重新支持《巴黎协定》也并非不可能。

三、美国退出《巴黎协定》的制度原因

全球气候谈判可谓一波三折,异常艰辛。从《联合国气候变化框架公约》(1992年)到《京都议定书》(1997年)再到《巴黎协定》(2015年),全球性气候治理制度安排陆续出台。

1. 从《联合国气候变化框架公约》到《京都议定书》再到《巴黎协定》

1992年5月9日,在世界各国的共同努力下,世界上第一个旨在应对全球气候变暖、控制二氧化碳等温室气体排放的国际公约即《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change,简称UNFCCC)获得通过。

1997年12月,在日本京都制定了《联合国气候变化框架公约的京都议定书》(Kyoto Protocol,简称

[1]The White House, “An America first energy plan”, <https://www.whitehouse.gov/america-first-energy>, 2017-10-08.

[2]The White House Office of the Press Secretary, “President Trump’s Energy Independence policy”, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/28/president-trumps-energy-independence-policy>, 2017-10-03.

[3]Brian, D., “Paris isn’t Burning: Why the Climate Agreement Will Survive Trump”, *Foreign Affairs*, 2017, 96 (4).

KP)。作为《联合国气候变化框架公约》的补充条款,旨在“将大气中的温室气体含量稳定在一个适当的水平,进而防止剧烈的气候改变对人类造成伤害”。虽然《京都议定书》在制定之初就因目标标准太低而饱受争议,并随着美国、加拿大的先后退出而使其效力大打折扣,但这是人类历史上首次以法规的形式限制温室气体排放。自2005年2月16日开始强制生效至2009年2月,一共有183个国家加入了该条约。

《京都议定书》的宗旨在于避免气候变暖给人类造成伤害。为了促进各国完成温室气体减排目标,议定书允许采取以下四种减排方式:一是两个发达国家之间可以进行排放额度买卖的“排放权交易”,即难以完成削减任务的国家,可以花钱从超额完成任务的国家买进超出的额度。二是以“净排放量”计算温室气体排放量,即从本国实际排放量中扣除森林所吸收的二氧化碳的数量。三是可以采用绿色开发机制,促使发达国家和发展中国家共同减排温室气体。四是可以采用“集团方式”进行减排,如欧盟内部的许多国家可视为一个整体,采取有的国家削减、有的国家增加的方法,在总体上完成减排任务。

《京都议定书》遵循《联合国气候变化框架公约》制定的“共同但有区别的责任”原则,要求作为温室气体排放大户的发达国家采取具体措施限制温室气体排放,而发展中国家不承担有法律约束力的温室气体限控义务;发达国家从2005年开始承担减少碳排放量的义务,而发展中国家则从2012年开始承担减排义务。另外,《京都议定书》建立了旨在减排的3个灵活合作机制——国际排放贸易机制(简称ET)、联合履行机制(简称JI)和清洁发展机制(简称CDM),这些机制允许发达国家通过碳交易市场等灵活完成减排任务,而发展中国家可以获得相关技术和资金。

2015年12月12日,在《联合国气候变化框架公约》第21届缔约方大会上通过了《巴黎协定》,这是继《京都议定书》之后的一项新的全球温室气体减排国际条约。《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》《巴黎协定》是一脉相承的,为2020年后全球应对气候变化行动作出安排,是国际气候变化治理的一大进步。从大会通过到正式生效,《巴黎协定》的签约国已经达到200个(至今未签署或退出《巴黎协定》的国家只有叙利亚和美国)。

2.《巴黎协定》的特点与贡献

与《京都议定书》相比,《巴黎协定》的减排法律机制有很大的不同。《京都议定书》采用“自上而下”的速减低碳模式和强制法律机制,即对缔约国的减排比例有着明确的、强制性的要求。虽然最终由于美国等国家的退出而导致令人遗憾的结局,但是,2007年在印尼巴厘岛召开的联合国气候会议上进行的《京都议定书》第二承诺期谈判搭建了“三轨并行”的法律框架,即《京都议定书》缔约方中的发达国家、发展中国家以及非缔约方中的发达国家采取共同气候行动。在此基础上,2009年哥本哈根气候会议上形成了一揽子的《哥本哈根协议》,虽然该协议没有获得通过,但“三轨合一”的法律构架在《巴黎协定》中得以继承并强化。《巴黎协定》采用“自下而上”的减排模式和自愿法律机制,即采用没有严格的法律约束与惩罚的“国家自主贡献”(NDC)模式,强调参与的广泛性、贡献的自主性和方案的可调整性。《巴黎协定》虽然提出了2°C的控温目标以及全球盘查的机制要求,但是各国提交的“国家自主贡献”(NDC)本质上仍属于“自愿行动”,没有任何惩罚机制。更为关键的是,与《京都议定书》前后谈判八年且无疾而终的结果相比,《巴黎协定》通过后不到一年即生效实施,可谓是全球气候治理的革命性突破。很难说这两种实施机制孰优孰劣,“强制减排”约束性更强,“自愿减排”执行力更强。从《巴黎协定》的签署生效机制也可以得到启示。按规定,《巴黎协定》将在至少55个《联合国气候变化框架公约》缔约方(其温室气体排放量占全球总排放量至少约55%)交存批准、接受、核准或加入文书之日后第30天起生效。2016年10月4日,欧洲议会全会以压倒性多数票通过了欧盟批准《巴黎协定》的决议,从而意味着《巴黎协定》已经具备正式生效的必要条件。

《巴黎协定》具有延续性、公平性、长期性、可行性特点,并获得了所有缔约方的一致认可,充分体现了联合国框架下各方的诉求,是一个非常平衡的协定。协议体现“共同但有区别”的责任原则,同时根据各自的国情和能力自主行动,采取非侵入、非对抗模式的平价机制,是一份让所有缔约国达成共识且都能参与的协议,有助于国际间(双边、多边机制)的合作和全球应对气候变化意识的培养。根据《巴黎协定》的规定,欧美等发达国家继续率先减排并开展绝对量化减排,为发展中国家提供资金支持;中印等发展中国家应该根据自身情况提高减排目标,逐步实现绝对减排或者限排目标;最不发达国家和小岛屿发展中国家可编制和通报反映它们特殊情况的关于温室气体排放发展的战略、计划和行动。可见,《巴黎协定》坚持了共同但有区别的责任原则、公平原则和各自能力原则。《巴黎协定》充分认识到减排任务的长期性,制定了“只进不退”的棘齿锁定(Ratchet)机制,并建立起从2023年开始每5年对各国行动的效果进行定期评估的约束机制。《巴黎协定》将在2018年建立一个对话机制,盘点减排进展与长期目标的差距。另外,《巴黎协定》的目标措施还具有可行性。《巴黎协定》要求建立针对国家自主贡献(NDC)机制、资金机制、可持续性机制(市场机制)的完整和公开透明的运作机制以促进其执行,所有缔约方(包括欧美、中印)都将遵循“衡量、报告和核实”的同一要求,但又根据发展中国家的能力提供灵活性。

《巴黎协定》所形成的“巴黎机制”,其最大的特点在于“稳”和“柔”。“稳”体现在没有设定强制性的减排目标,而是弹性地设定了远景目标(相对于工业革命前不高于 2°C ,并探讨不高于 1.5°C 的可能性)、中期目标(在21世纪下半叶实现温室气体净零排放)和近期目标(尽早实现温室气体排放峰值)。“柔”体现在没有设定约束性的不作为惩罚措施,各缔约方对于减排目标不需要作出法律约束性的承诺,只需要自主决定贡献。从这个意义上讲,《巴黎协定》虽然是一个国际法律文件,但不存在执行层面的“存”“废”问题,因此特朗普政府退出《巴黎协定》也不会逆转“巴黎气候进程”。

《巴黎协定》的贡献主要有以下几方面:在治理理念方面,《巴黎协定》从人类命运共同体的高度,摈弃了“零和博弈”的狭隘思维,将世界各国都纳入治理范围,强调联合国气候变化框架公约的全面、有效和持续实施。在治理目标方面,《巴黎协定》明确了全球环境保护的“硬指标”,即各方加强对气候变化威胁的全球应对,尽快实现温室气体排放达到峰值,本世纪下半叶实现温室气体净零排放,把全球平均气温较工业化前水平控制在升高 2°C 之内,并努力把升温控制在 1.5°C 之内。在治理模式方面,《巴黎协定》推动协议各方以“自主贡献”方式参与全球应对气候变化行动,要求国际间通过市场和非市场的双重手段进行合作,积极向绿色可持续的增长方式转型。在治理原则方面,《巴黎协定》坚持“共同但有区别的责任原则”,体现了公平原则,在财力支持、技术发展、能力建设等方面要求发达国家对发展中国家给予帮助。可以说,《巴黎协定》生效标志着全球气候治理进程从缔约阶段迈向履约阶段。然而,这一切并非意味着《巴黎协定》完美无瑕,美国退出《巴黎协定》也显示《巴黎协定》自身存在一定的不足。

3. 《巴黎协定》的不足

《巴黎协定》内容涉及全球气候治理的29个方面,为大多数国家所接受。然而,《巴黎协定》也存在不足的地方,这些不足恰巧成为特朗普政府退出《巴黎协定》的“合法借口”,并为《巴黎协定》的最终成效打上了问号。

(1)减排目标是《巴黎协定》的制度价值所在。《巴黎协定》提出了 2°C 的温升控制目标,为实现这一目标,《巴黎协定》采用“自主贡献+滚动调整+全球盘点”的实施机制,即各缔约国定期更新本国“国家自主贡献”(NDC),不断提高自我减排目标,缔约方会议则对各国自主贡献进行盘点和评估。换言之,《巴黎协定》仅仅为缔约国提供了减排目标基线,并不能为各国优化减排目标、加大减排力度提供支

撑,从而有可能导致最终结果与“2℃目标”存在差距,这一减排目标由于实施机制的自愿性而可能不能实现^[1]。

(2)资金承诺是《巴黎协定》目标实现的关键。在全球气候谈判中,资金和技术问题始终是核心议题之一。《巴黎协定》为了避免给发达国家带来“结构性优势”^[2],规定发达国家向发展中国家提供“转移支付”,即提供资金支持。然而,遗憾的是,《巴黎协定》所设定的气候资金规模较小(2025年前发达国家每年向发展中国家提供1000亿美元),远不能满足发展中国家的需要。同时,由于《巴黎协定》资金落实机制的模糊不清以及资金来源机制的多样化,极有可能导致气候资金存在较大缺口,进而可能导致减排目标难以实现。

(3)履约机制是《巴黎协定》目标实现的保障。《巴黎协定》的履约机制可以概括为“自愿承诺+独立评审”。所谓“自愿承诺”,是指缔约国自主制定“国家自主贡献”(NDC),并按照缔约方大会确定的方法自行统计结果并公布。“自愿承诺”更多意义上具有国家道德约束意义,而缺乏强制力。所谓“独立评审”,是指成立专家委员会来监督各国“国家自主贡献”(NDC)的执行情况,但《巴黎协定》并未约定评审后的处理结果。这一履约机制,有一定的合理性,但亦缺乏监管力度,从而也无法有效保证2℃减排目标的实现。通常而言,国际条约的实施依赖于缔约方履约意愿和履约能力两个方面,而《巴黎协定》规则体系的自愿性决定了其实施效果很大程度上依赖于缔约国的配合意愿。

五、中国在全球气候治理中的有限担当

长期以来,中国政府始终坚持发展中国家的国际定位,坚持国际责任、国际贡献与国家实力、国际身份相匹配,在全球气候治理体系中,也始终按照自己的发展战略、发展节奏承担应当承担的国际义务。美国退出《巴黎协定》,让世界眼光聚焦到中国身上,国际社会对中国的期待急剧增加,这对中国而言,历史机遇与战略风险并存。特朗普政府退出《巴黎协定》为中国增加在全球气候治理中的国际影响力提供了机遇,有可能成为增强中国国际事务话语权从而引领全球治理的契机。同时,特朗普政府退出《巴黎协定》也有可能打乱中国既定的发展战略和发展节奏,导致战略误判,错失发展良机^[3]。因此,中国面临着两难境地:一方面,要积极回应国际呼声,抓住这一历史机遇,在全球气候治理中发挥更大的作用,彰显中国在全球治理中的影响,增加中国国际话语权;另一方面,要坚持既定发展节奏,避免战略透支。因此,如何平衡这一矛盾,是摆在中国面前的一大问题。

1. 中国在全球气候治理中的角色定位

对中国而言,美国退出《巴黎协定》,会不可避免地加大生态的脆弱性和气候风险,加大减排成本,弱化中美气候合作的作用和意义。与此同时,美国退出《巴黎协定》后,国际对于中国发挥全球气候治理领导作用的期望急剧上升,国内关于中国填补美国空缺的呼声也日益高涨。甚至有人认为,美国退出《巴黎协定》意味着在国际气候治理合作进程中为中国提供了发挥更大领导力的机会,甚至有可能促使中国真正成为全球气候治理的领导者^[4]。可见,中国面临着内部调整经济结构和外

[1]UNFCCC:《关于国家自主贡献预案总合效果的综合报告》, <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/chi/07c.pdf>, 2017-10-03.

[2][美]罗尼·利普舒茨:《全球环境政治:权力、观点和实践》,郭志俊、蔺雪春译,〔济南〕山东大学出版社2012年版,第196页。

[3]赵行姝:《〈巴黎协定〉与特朗普政府的履约前景》,〔北京〕《气候变化研究进展》2017年第5期。

[4]Hilton, I., Kerr, O., “The Paris Agreement: China’s ‘New Normal’ role in international climate negotiations”, *Climate Policy*, 2017, 17.

部国际社会期待的双重压力。在这一历史背景下,迫切需要合理定位我国在全球气候治理新进程中的“适当”角色。

笔者认为,虽然中国在巴黎气候谈判中的作用举世瞩目,美国退出《巴黎协定》也将进一步巩固中国在可再生能源开发领域的部分优势地位^[1],但是,鉴于中国目前的国际地位,美国退出《巴黎协定》并不意味着美国将失去其全球气候治理的领导地位,也不意味着中国将取代美国成为新的领导者。更何况,领导往往与责任相伴,中国政府始终坚持发展中国家的国际定位,强调国际贡献与国内实力的适应度,与发展阶段的匹配度,因此,在美国退出《巴黎协定》后,正确认识和确定中国自身在全球气候治理体系中的角色显得尤为重要,既要适度发挥领导作用,又要避免战略透支。质言之,中国需要做的是,“顺势而为,积极引领,有限担当”,适时适当地填补美国退出《巴黎协定》所产生的空缺。所谓积极引领,即在气候进程中积极走在前面但不谋求主导角色,在治理理念和创新方式上发挥关键作用但不在资金和技术援助方面承担无限责任。

在国内,我国面临经济发展方式由资源依赖型和粗放扩张型高碳模式向技术创新型和质量效益型的低碳发展模式转变的新形势。应继续推进绿色低碳发展,增强生态文明建设实效,不提出新的、额外的减排目标,但可以在合适时机承诺中国将实现 2030 年国家自主贡献目标的上限指标,即二氧化碳排放 2030 年前达到峰值,2030 年单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 65%,主动完成《中国国家计划自主贡献》设定的减排目标。在国际层面,中国应积极开展全球气候治理的双边、多边合作,注重与其他引领者的协同,团结其他参与者,发挥中坚力量的作用;并通过中国主导的亚投行、金砖国家银行等金融机构支持发展中国家低碳减排,积极推动全球气候治理集体领导体制的重建,用 C5 取代 G2,同时通过与美国联邦政府的能源合作以及与美国各州、企业、非政府组织等的低碳合作,努力改变美国在气候治理上的消极立场^[2]。

2. 构建国际气候治理 C5 领导模式

由于美国退出《巴黎协定》,中国作为新兴经济体的代表被推到了全球气候治理的时代前台。2017 年 1 月 18 日,习近平主席在联合国日内瓦办事处发表《共同构建人类命运共同体》主旨演讲,全面系统地阐述了构建人类命运共同体的新理念新思想,并宣示:“《巴黎协定》的达成是全球气候治理史上的里程碑。我们不能让这一成果付诸东流。各方要共同推动协定实施。中国将继续采取行动应对气候变化,百分之百承担自己的义务。”

中国应适度回应国际社会对中国的期待,倡导重建全球气候治理的集体领导体制。但应当清醒地认识到,中国无力独自填补美国退出留下的真空,也不具备独自领导全球气候治理的实力。面对国际社会期待,笔者赞同用 C5 取代 G2 领导模式。

所谓 G2 领导模式,是指由于中美在巴黎气候谈判进程中所形成的密切合作以及所发挥的领导作用,而被誉为全球气候治理体系的 G2 领导模式。随着美国退出《巴黎协定》,G2 模式也就不复存在,为了填补美国退出所产生的空缺,有西方媒体提出组建新的 G2 领导模式,即中欧联手发挥气候治理的全球领导力。考虑到中国仍属于发展中国家,欧盟正深陷英国脱欧、恐怖危机、难民危机等泥潭,新 G2 模式不太现实,相比之下,C5 模式比较可行。所谓 C5,即气候变化(Climate)5 方联盟领导模式,五方分别为中国、欧盟、印度、巴西和南非。由于欧盟包括德、法、意等发达国家,中国、印度、巴西、南非又是发展中大国,且具有极强的地域代表性,五方联盟能够最大化地强化发达国家与

[1]IRENA, *Renewable Capacity Statistics 2017*, Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency (IRENA), 2017.

[2]张海滨等:《美国退出〈巴黎协定〉的原因、影响及中国的对策》,〔北京〕《气候变化研究进展》2017 第 5 期。

发展中国家之间的合作,积极推动南北气候合作进程。C5模式,既有效回应了国际社会对中国的期待,又充分考虑了中国国情国力。因此,中国可以适时倡议召开C5峰会,扮演有限的领导角色,稳定全球气候治理秩序。

未来的C5领导模式要积极倡导气候治理模式改革。从国际法角度看,国家自主贡献属于《巴黎协定》确立的软法,是国际气候变化治理理念的新发展。虽然,《巴黎协定》根据“共同但有区别”的责任原则对发达国家和发展中国家规定了不同的国家自主贡献标准,但是由于《巴黎协定》自身的履约机制以及发达国家履约意愿不强,导致目前已提交的发达国家国家自主贡献计划文件并没有达到《巴黎协定》所要求的标准。

无论如何,特朗普政府退出《巴黎协定》使得全球气候治理面临重大考验。在这重大历史选择关头,如何推动落实《巴黎协定》从而强化全球气候治理机制,是世界各国面临的迫切任务。着眼于未来,笔者建议,要推动《巴黎协定》履约模式的改革,从“自下而上”模式改为混合模式,即增加“减排再分配”环节,增强《巴黎协定》的强约束力,确保《巴黎协定》的减排目标能够最终实现。在《巴黎协定》的基础上,要通过约束性更强的全球气候制度追求更为远大的减排目标,设计更为有力的资金保障机制。

3. 逐步完善中国国家自主贡献

《巴黎协定》对缔约方设定的主要义务是提交国家自主贡献,即缔约方有义务通报国家自主贡献。按照这一规定,我国于2015年提交了《中国国家计划自主贡献》,那么如何评价《中国国家计划自主贡献》?其是否符合《巴黎协定》标准?有无改进空间?

2015年6月30日,中国向《联合国气候变化框架公约》缔约方大会秘书处提交了《强化应对气候变化行动——中国国家计划自主贡献》,阐述了中国“应对气候变化行动目标”以及“应对气候变化行动政策和措施”。从整体目标来看,《中国国家计划自主贡献》提出了明确的减排目标,包括二氧化碳排放量、非化石能源消费比重、森林积蓄量等多项具体指标,同时中国提出的自主行动目标充分体现了在适当范围内减缓措施的努力,符合《巴黎协定》有关国家自主贡献的法律标准。从具体措施来看,《中国国家计划自主贡献》在调整产业规划、推进全面参与、开展国际合作等方面满足了《巴黎协定》关于缔约方适应能力的要求,甚至达到了《巴黎协定》关于发达国家对发展中国家的支持标准。

但是,《中国国家计划自主贡献》并非完美无瑕,还有一定的完善空间。譬如,框架内容上,缺少《巴黎协定》第13条规定的温室气体人为排放的“清单报告”;在逻辑结构上,减缓措施和适应措施分散处理不利于对文本的充分理解;在语言表述上,过于概括和抽象,缺乏具体数据支撑。因此,着眼于未来,我国应当进一步完善国家自主贡献内容,在国际气候治理体系中发挥适当的与自身国力国情和国际地位相适应的作用。

[责任编辑:钱继秋]