

美国宣布退出《巴黎协定》对全球气候治理 制度与结构的影响

张海滨 戴瀚程 王彬彬 陈婧嫣

内容提要：美国宣布退出《巴黎协定》对全球气候治理制度与结构的影响一直备受国际社会的关注。在制度层面，美国宣布退出《巴黎协定》对全球气候治理的基本原则和规范产生了一定影响，但尚未造成根本冲击。在结构层面，美国宣布退出《巴黎协定》并没有改变以《联合国气候变化框架公约》体系为核心的全球多层多元气候治理结构，但多层多元的结构内部发生了一些重要变化。从近期看，国际社会似乎正在逐步适应一个没有美国（联邦政府）领导的全球气候治理进程。

关键词：《巴黎协定》 全球气候治理 制度与结构

2017年6月1日，美国总统唐纳德·特朗普（Donald Trump）宣布美国退出《巴黎协定》。国际社会对这一举动可能对全球气候治理带来的影响高度关注。一年半过去了，全球气候治理制度和结构是否因此受到影响？如果有影响，具体是哪些影响？本文拟对上述问题做初步分析。

张海滨 北京大学国际关系学院教授；戴瀚程 北京大学环境与工程学院助理教授；王彬彬 北京大学国际关系学院博士后；陈婧嫣 清华大学公共政策与管理学院2017级博士生。

本文系国家重点研发计划课题“全球气候治理关键问题研究”（课题号2018YFC1509001）阶段性成果。

一、特朗普宣布退出《巴黎协定》对全球气候治理制度的影响

(一) 美国宣布退出《巴黎协定》对全球气候治理目标的冲击有限, 应对气候变化的总体目标和“保2℃争1.5℃”的具体目标均未受到动摇

全球气候治理的目标可分为总体目标和具体目标。总体目标即1992年5月通过并于1994年3月正式生效的《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)明确提出的全球气候治理的最终目标:“将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。这一水平应当在足以使生态系统能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够可持续地进行的时间范围内实现。”具体目标则是指《巴黎协定》中第二条明确提出的目标:“把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于2℃之内, 并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上1.5℃之内, 同时认识到这将大大减少气候变化的风险和影响。”

自美国宣布退出《巴黎协定》以来, 国际社会虽然感到沮丧和失望, 但普遍认为应该继续致力于实现全球气候治理的目标不动摇。其中突出的标志包括: 2017年11月举行的联合国气候变化波恩大会重申了上述目标; 自2015年联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)决定针对《巴黎协定》提出的“在温度上升控制在2℃的基础上向1.5℃努力”这一目标编写全球升温1.5℃特别报告以来, 这份特别报告的编写进程没有受到美国立场变化的影响, 进展顺利, 报告已于2018年10月正式发布, 反响热烈。2018年底举行的联合国气候变化卡托维兹大会通过了《巴黎协定》实施细则, 再次确认了全球气候治理的总体目标和具体目标。

(二) 全球气候治理的基本原则“共同但有区别的责任和各自能力原则(共区原则)”根基仍在, 但有所弱化

特朗普宣布退出《巴黎协定》以来, 共区原则在谈判中整体上仍得到了坚持, 反映在后续的谈判案文中, 但是各方对于这一原则仍存在不同的理解。共区原则的关键在于“区别”而非“共同”。在这一问题上发达国家与发展中国家之间、发展中国家内部的分歧均日益明显, 美国退出《巴黎协定》更是加剧了共区原则的弱化态势, “区别”更加模糊。

首先, 发达国家与发展中国家在谈判的过程中存在明显的争议。发达国家更注重减排力度和透明度问题, 回避适应、资金及技术转让问题。发展中国家则更强调发达国家在资金及技术转让问题上的责任与义务。这一矛盾在2017年年底举行的联合国气候变化波恩大会和2018年底的联合国气候变化卡托维兹大会的谈判中表现得更加突出。

其次, 发展中国家阵营内部也发生了进一步的分化, 分化的原因在于美国退出《巴黎协定》使得小岛屿国家应对气候变化的意愿更加迫切, 导致与其他一些

发展中国家发生分歧。例如,在全球气候治理的目标上,小岛国坚决主张1.5℃的温控目标,而其他一些发展中国家的立场并未如此迫切。在2018年的联合国气候变化卡托维兹气候大会上,小岛国与沙特等少数国家之间围绕是否应该“欢迎”IPCC关于温升1.5℃的特别报告发生激烈争执,一度使谈判停顿。

再次,在透明度问题上发达国家对“基础四国”为代表的新兴大国提出了更高要求,施加了更大压力。

最后,在谈判中,一些发达国家对中国的期待和压力加大,希望中国提高减排力度,提高透明度,提供更多的资金援助,甚至质疑中国的发展中国家地位。

(三) 全球气候治理中以国家自主贡献为基础的“自下而上”减排模式的不确定性增加,但未受明显冲击

《巴黎协定》的最大成果之一是确定了以国家自主贡献为基础的“自下而上”减排模式。在“自下而上”的国家自主贡献减排模式下,全球气候治理的成效开始依靠各方根据自身能力做出的承诺,而非通过谈判达成整体目标的分解和减排量的分配。美国退出《巴黎协定》表明美国在应对气候变化问题上的政治意愿明显减弱,理论上讲容易产生多米诺骨牌现象,对“自下而上”减排模式发挥作用是非常不利的,但事实上其他绝大多数国家的政治意愿并未随之减弱。2018年联合国气候变化卡托维兹大会通过《巴黎协定》实施细则,使《巴黎协定》的履约向前迈进了一大步。虽然仍然存在诸多不确定性,但至少从短期看,这预示着“自下而上”的减排模式将得到进一步的推进。究其原因,由于美国宣布退出《巴黎协定》,将《巴黎协定》的履约置于危险境地,损害全球生态安全,大多数国家更加感觉到团结一致的必要性,谈判气氛更好,各国表现出更愿意合作的一面。¹

(四) 就全球气候治理的科学基础而言,全球层面与气候变化相关研究并未停滞,且研究范围有所拓展;但美国“去气候化”政策对全球气候变化研究带来的潜在影响不容忽视

事实上,在特朗普宣布美国退出《巴黎协定》后,全球范围内与气候变化相关的研究并未停滞。

2018年3月,世界气象组织(WMO)发布了《2017年全球气候状况声明》(Statement on the State of the Global Climate in 2017),强调2017年全球平均气温较工业化前高出约1.1℃。2013—2017年全球平均温度达到了有记录以来的最高值。此外,北大西洋极为活跃的飓风季、印度次大陆严重的季风洪水以及非洲东部部分地区持续的严重干旱,使2017年成为有记录以来灾害性天气气候事件损

1 2018年12月20日对中国气候变化特别代表解振华的采访。

失最大的一年。另外,作为气候变化科学性议题上最具权威性的IPCC的工作仍有序进行。2017年10月,政府间气候变化专门委员会(IPCC)在加拿大蒙特利尔召开了第46次全会,会议明确了IPCC在第六次评估周期内将编写三份特别报告、一份国家温室气体清单方法报告以及第六次评估报告(AR6)。AR6的三个工作组的报告将于2021年编写完成。此外,IPCC的研究范围也正在不断拓展。此轮评估将推出的特别报告中有一份便是关于气候变化中的海洋与冰冻圈,这意味着科学研究正越来越关注气候变化与其他相关领域之间的相互关联。

美国自宣布退出《巴黎协定》以来,采取了一系列“去气候变化”的政策。从白宫公布的2018财政年度预算草案中可以看出,美国联邦政府大幅削减气候科研预算,其中首当其冲的便是美国环境保护局(EPA),其预算被削减了超过31%。此外,美国联邦政府还停止向绿色气候基金(GCF)注资,并解散温室气体社会成本机构间工作组等机构。在缺乏联邦政府大力支持的情况下,美国气候变化相关研究的进一步推进面临很大困难。

(五) 全球气候治理的政治基础总体稳定

美国宣布退出《巴黎协定》之后,全球气候治理向何处去?国际社会是否还能对应对气候变化保持足够的政治意愿和信心?世人对此高度关切和担忧。幸运的是,国际气候谈判的其他关键行为体采取了坚定支持国际合作应对气候变化的立场。国际气候谈判的发起者联合国表示将坚定不移地继续推动气候变化议程。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯(António Guterres)在2018年初的新年致辞中突出强调了气候变化对人类构成的重大威胁,强调:“气候变化的速度已经超过了我们的行动速度。”在联合国的支持下,联合国气候变化卡托维兹大会取得成功。目前联合国正在积极筹备2019年9月的气候峰会以进一步提升全球应对气候变化的政治意愿。

欧盟表示将更加积极地推动《巴黎协定》的落实。欧盟委员会主席容克(Jean-Claude Juncker)曾于美国总统宣布退出《巴黎协定》后的第一时间表达了不满,随后提出欧盟的五大优先事项,其中的第三点即是:“我希望欧洲能够成为应对气候变化的领导者。”容克专门提到,关于应对气候变化,“相比雄心壮志已经崩塌的美国,欧洲必须确保我们的星球再次伟大”。

中德两国政府在2018年7月9日举行第五轮中德政府磋商后发表《第五轮中德政府磋商联合声明》。声明强调:“气候和环境对安全与稳定具有影响。双方支持《巴黎协定》确定的目标,致力于为了保护气候采取更积极的措施。双方愿推进保护环境和自然的努力,并就此寻求加强交流与合作。”这一声明展示了两国应对气候变化的坚定决心,也表达了两国在推动国际气候谈判和全球气候治理方面的共识。

2018年11月30日,中国国务委员兼外交部长王毅、法国外长让-伊夫·勒德里昂(Jean-Yves Le Drian)、联合国秘书长古特雷斯在二十国集团领导人布宜

诺斯艾利斯峰会期间举行气候变化问题三方会议并发表新闻公报,重申合作应对气候变化的坚定承诺和决心。由中国、巴西、印度、南非组成的“基础四国”则更加积极地协调谈判立场。在2017年底举行的联合国气候变化波恩大会上,“基础四国”的立场“空前一致”,在高级别部长会议开始前一天发布“联合声明”,要求对发达国家提供的气候资金进行追踪和审计、气候谈判应继续尊重“共同但有区别的责任”和各自能力原则。事实上,“基础四国”一致立场的达成与美国宣布退出《巴黎协定》有着直接的关系,美国单方面退出在一定程度上反而使得国际社会更加“团结”起来。¹

二、美国宣布退出《巴黎协定》对全球气候治理结构的影响

美国宣布退出《巴黎协定》前的全球气候治理结构主要表现为:以《公约》为核心,包括国家、国际组织(含国际非政府组织)、城市、企业等多行为体共同参与,全球层次、国家层次、次国家层次等多层次共存的多元多层治理结构。²美国退出《巴黎协定》并未改变全球气候治理结构的上述基本特征,但局部有变化。

(一) 全球气候治理的领导模式由“G2”向“C5”过渡

长期以来困扰全球气候治理的一大难题是全球领导力的缺失。2009年哥本哈根气候大会之后,美国时任总统贝拉克·侯赛因·奥巴马(Barack Hussein Obama)与中国国家主席习近平加大了中美气候合作的力度,在“共同但有区别的责任”原则问题上达成双方均可以接受的谅解,通过签署三个中美气候变化元首声明,为2015年巴黎气候大会的成功举办扫清了关键障碍,形成了中美合作引导全球气候治理的“G2”模式。遗憾的是,特朗普2017年就任美国总统之后,完全推翻了奥巴马的气候政策,宣布退出《巴黎协定》,中美两国政府之间的气候合作基本停滞,中美“G2”模式不复存在。全球气候治理的领导力赤字问题由此再度恶化。

面对这一严峻形势,中国、欧盟和加拿大等一些关键谈判方开始探讨组建新的集体领导核心的可能性,例如,2017年9月15—16日,加拿大、中国和欧盟在蒙特利尔共同举办了气候行动部长级会议,来自34个主要经济体政府和其他气候变化重要参与方的代表出席了本次会议。会议旨在就推动《巴黎协定》的全面实施展开讨论,并展示出继续强化全球行动的政治承诺。2018年6月,第二届气

1 2018年12月18日对中国气候变化特别代表解振华的采访。

2 The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, p.1013.

候行动部长级会议在布鲁塞尔召开,各方就波兰卡托维兹气候变化大会涉及的原则、行动、支持、透明度等重大问题坦诚深入交流,为谈判取得成功注入了正能量。目前,从卡托维兹气候变化大会的谈判看,全球气候治理的领导模式正在向“C5”转变。“C5”即“Climate 5”的简称,中文为气候变化五国(方)俱乐部。五国(方)为中国、欧盟、印度、南非和加拿大。

(二)美国退出《巴黎协定》对中国、欧盟、日本等谈判方的减排空间和宏观经济产生重要影响,增加了实现温控2°C目标的成本和难度,最后将对国际气候谈判中的大国间博弈产生微妙影响

基于全球多部门、多区域动态可计算一般均衡(CGE)模型,在全球碳排放空间固定且分配方式固定的条件下,有关研究表明,美国退约将为自身获得较大的碳排放空间和较低的碳减排成本,同时将会对欧盟、中国、日本等其他国家和地区碳排放空间形成不可忽视的挤压,进而推高其他国家和地区碳减排成本,最终增加实现温控2°C目标的成本和难度。¹随着《巴黎协定》履约进程的推进,这些影响可能加剧国际气候谈判中的大国竞争。

(三)美国退出《巴黎协定》加大了《公约》下应对气候变化的资金缺口,使南北气候伙伴关系的建立难度增加

资金问题始终是气候变化谈判中的核心问题,是事关发展中国家能不能为应对气候变化做出更多努力、更大贡献的核心问题。2009年哥本哈根会议上已明确要求,2020年之前,发达国家每年要为发展中国家提供1000亿美元的资金支持。但迄今发达国家也没有兑现其资金承诺。美国曾是绿色气候基金最大的捐助国,奥巴马政府曾承诺向绿色气候资金捐款30亿美元,但在捐出10亿美元之后,特朗普当选美国总统,其余20亿美元被美国政府取消。这无疑加大了发展中国家应对气候变化的资金缺口和履约难度。

(四)美国退出《巴黎协定》对《公约》外机制的影响比较复杂:政府间国际组织的作用有升有降,次国家行为体的作用在上升

在政府间国际组织中,“主要经济体能源与气候论坛”(MEF)由美国总统乔治·沃克·布什(George Walker Bush)发起,奥巴马总统改造而成,一度在气候变化领域发挥重要作用,但在特朗普治下已被弃用。自2017年以来,G7峰会和G20峰会由于美国的阻挠,均无法就气候变化议题达成一致,在气候变化领域的影响力和作用有所下降。但值得注意的是,美国退约后,联合国安理会更深介

¹ 戴瀚程、张海滨、王文涛:《全球碳排放空间约束条件下美国退出〈巴黎协定〉对中欧日碳排放空间和减排成本的影响》,《气候变化研究进展》,2017年第9期。

入气候变化问题。2018年7月11日,联合国安理会举行会议,审议主题为“维护国际和平与安全——理解和应对与气候相关的安全风险。”这是历史上安理会继2007年和2011年之后第三次就气候与安全问题举行公开辩论,受到普遍关注。总体而言,2007年以来安理会连续三次讨论气候安全问题,表明气候问题安全化的趋势在不断发展,安理会将越来越多地介入到气候变化领域,发挥更大作用。

在次国家行为体中,跨国城市网络组织的作用越来越重要。据本课题组对全球十大跨国城市气候网络组织¹的跟踪分析,各跨国城市网络组织对《巴黎协定》的内容高度重视,在特朗普决定退出《巴黎协定》后,纷纷发表声明,批评美国的气候政策,坚定地推出各种行动和计划。其行动和计划形式多样,包括召开市长气候研讨会、以跨国城市网络为主体发表宣言、制定新的城市气候计划等,各城市网络组织之间也加强了相互合作。

美国退出《巴黎协定》对非政府组织(NGO)的影响主要表现在:首先,对于美国本土的NGO来说,出现了两种情况。第一,捐赠方调整资金使用渠道,把更多的钱用来填补美国国内气候财政缩减所造成的资金短缺。第二,特朗普的反对者和气候变化事业的坚定拥护者为美国本土NGO提供了更多的资金。以自然资源委员会(NRDC)为例,其主要收入是每年2亿美元的会员会费,特朗普宣布退约后,其会费收入累计增加了5000万美元。

其次,对于中国的NGO而言,业界普遍认为,美国退约给中国本土的NGO带来了千载难逢的机会。这有三个原因:一是《巴黎协定》本身和美国退约强化了“自下而上”趋势,扩大了NGO的活动空间,加上中国面临环境治理压力和国际环境治理权力格局的变化,中国NGO需要做的事情更多了;二是中国政府总体上对于NGO,特别是环境类NGO的态度比以前更加开放和支持;三是美国退约这个共同的话题强化了NGO之间的对话和共同体意识,使NGO之间更加团结。不过,任务的增加和对NGO期望值的提高也反过来凸显出中国本土NGO能力不足的问题。

最后,对于其他国家的NGO而言,也存在两种情况。一是主要捐赠方把资金用于美国国内以后,其他国家NGO的资金相对减少。另一种情况是特朗普的反对者和气候变化事业的坚定拥护者贡献更多的气候资金,而这些气候资金通过美国的NGO流向对象国和对象国NGO的具体项目。总体而言,当下捐赠方更

1 全球十大跨国城市网络组织包括:世界大都市气候先导集团(The C40 Cities Climate Leadership Group, C40)、世界地方环境行动理事会(The International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI)、国际气候组织(The Climate Group, CG)、市长契约计划(Compact of Mayors, CM)、全球气候与能源市长联盟(Global Covenant Majors, GCM)、全球市长议会(Global Parliament of Mayors, GPM)、100韧性城市(100 Resilient Cities)、欧洲城市网络(EUROCITIES, 1986)、亚洲城市气候变化应对网络(Asian Cities Climate Change Resilience Network, ACCCRN)、欧洲城市 and 地区委员会(Council of European Municipalities and Regions, CEMR)。

加关注资金的使用效率。¹

三、结论

第一,在结构层面,美国宣布退出《巴黎协定》并没有改变以《联合国气候变化框架公约》体系为核心的全球多层多元气候治理结构,但多层多元的结构内部发生了一些重要变化。

以中美合作引导全球气候治理的“G2”模式已经瓦解,“C5”有望取代“G2”成为全球气候治理新的领导集体。次国家行为体的作用在上升,联合国安理会更多介入气候变化问题。其后续影响值得高度关注。总之,美国宣布退出《巴黎协定》以来,国际社会经历了从震惊、担忧、响应到逐渐适应的过程,当前,国际社会正在逐步适应一个没有美国(联邦政府)领导的全球气候治理进程,继续履行《巴黎协定》。

第二,在制度层面,美国宣布退出《巴黎协定》对全球气候治理的基本原则和规范尚未造成根本冲击。

全球气候治理的整体目标未变,具体目标也没有受到重大影响。“共同但有区别的责任”原则遭到弱化。在卡托维兹气候大会的谈判中反对“共同但有区别的责任”原则的声音比过去更强。气候变化的科学基础并未动摇。国际社会对全球气候治理的走向保持着基本的信心,美国退出《巴黎协定》的决定反而在一定程度上提升了其他国家在气候领域的合作意愿。

第三,美国退出《巴黎协定》削弱了全球气候治理急需的全球领导力,增加了以“自下而上”减排模式为特征的《巴黎协定》履约前景的不确定性。在此背景下,国际社会对中国的期待急剧上升,出现“中国被聚焦”“中国中心化”趋势。在全球地缘政治冲突加剧和中美贸易摩擦持续的大背景下,中国应在保持战略定力的同时顺势而为,加强对“引领”问题上的研究,积极塑造和引导国际舆论。

第四,以美国退出《巴黎协定》为代表的单边主义在美国愈演愈烈,其影响正在超越环境气候领域,向贸易和安全领域蔓延,导致地缘政治经济的紧张局势加剧,最后反过来会危及全球气候治理的前景。为此,中国应在可持续发展框

美国宣布退出《巴黎协定》以来,国际社会经历了从震惊、担忧、响应到逐渐适应的过程,当前,国际社会正在逐步适应一个没有美国(联邦政府)领导的全球气候治理进程,继续履行《巴黎协定》。

中国应在可持续发展框架下主动研究气候变化与可持续发展相关议题的协同效应,寻找新的突破口,将气候治理经验外溢到其他可持续发展领域,以获得新的话语权和影响力。

1 以上信息来自北京大学国际组织研究中心于2018年6月举办的“美国退出《巴黎协定》对民间社会的影响”学术研讨会。世界自然基金会、绿色和平、美国自然资源委员会、大自然保护协会、乐施会、中国人民对外友好协会、中国国际民间组织合作促进会、阿拉善SEE企业家基金会、大道应对气候变化促进会、创绿研究院、万科基金会等非政府组织代表与会发言。

架下主动研究气候变化与可持续发展相关议题的协同效应，寻找新的突破口，将气候治理经验外溢到其他可持续发展领域，以获得新的话语权和影响力。

第五，特朗普宣布退出《巴黎协定》仅有一年多，未来仍充满巨大的不确定性，上述结论只是初步的。