

## 国际关系

# 美欧气候变化政策的比较分析

刘 慧 陈欣荃

[摘要] 美欧气候变化政策随着后京都时代的接近而不断向前推进。奥巴马政府希望把发展清洁能源的环保政策和经济复兴计划结合在一起,使美国重新掌握国际气候政治的领导权。欧盟主张通过设置具体的减排目标,继续使用京都模式来展示其领导力。美欧的分歧主要是“碳资本主义”和“生态资本主义”两种不同资本主义发展模式的竞争。同时,由于全球气候治理的自主性降低了外交谈判的意义,因此美欧气候政策中的冲突不易调和。

[关键词] 美国; 欧盟; 气候政策

[中图分类号] D81 [文献标识码] A [文章编号] 1008-1755(2009)06-0019-25

美欧气候变化政策随着后京都时代的接近而不断向前推进。奥巴马政府希望把发展清洁能源的环保政策和经济复兴计划结合在一起,使美国重新掌握国际气候政治的领导权。欧盟主张通过设置具体的减排目标,继续使用京都模式来展示其领导力。美欧的分歧主要是“碳资本主义”和“生态资本主义”两种不同资本主义发展模式的竞争,而两者的碰撞会在未来的国际谈判中产生分歧甚至引发冲突。同时,由于全球气候治理的自主性降低了外交谈判的意义,美欧间的冲突是不易调和的。

### 一、美国气候政策变化及其延续性

作为世界上最大的温室气体排放国(排放总量占全球 1/4),美国在应对全球变暖行动中的作用不容忽视。不管是从克林顿政府相对繁荣的环境外交时期,还是小布什退出《京都议定书》的强硬政策,到现在奥巴马宣称美国要积极参与《京都议定书》的谈判,回顾美国国内针对气候变化而制定的相关政策对于把握未来美国的政策意向具有重要作用。

1997年7月25日美国参议院以95比0的赞成票通过的伯瑞德—海格尔决议(Byrd-Hagel Resolution)

给美国气候政策的立场和方向奠定了基调。该决议的核心内容是,在以下任何一种情况下,美国不得签署任何与1992年《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)有关的议定书:一是《公约》的发展中国家缔约方不同时承诺承担限制或者减少温室气体排放义务,却要求美国等发达国家缔约方承诺承担限制或者减少温室气体排放义务的;二是签署该议定书或协定将会严重危害美国经济。<sup>[1]</sup>这成为美国历届政府制定气候变化政策的纲领性文件。<sup>[2]</sup>克林顿政府时期,美国的环境外交有很大推进,但克林顿的这些工作基本上是通过参议院进行的,比如虽然克林顿政府签署了《京都议定书》,但《京都议定书》并没有被送到参议院批准以使其对美国产生约束力。小布什一上任,就采取了保守的环境政策,对《京都议定书》和其所带来的国际合作采取消极态度。小布什曾经表示“反对《京都议定书》,因为它把世界上80%的人口,包括人口大户,如中国和印度,排除在减排义务之外,这将给美国经济带来严重的危害。”<sup>[3]</sup>2001年3月28日,小布什政府宣布退出《京都议定书》,理由是现有的科学研究没有明确证实气候变化的危害和导致气候变化的根源,而且如果美国履行了《京都议定书》,美国会遭受到工厂倒闭、工人失业、消费品价格上涨等负面影响。

表 1 美国气候变化政策

时间	名称	意义	目标	措施
2005 年	国家能源政策法- 2005	美国近 40 年来包含内容最广泛的能源法	提高能源的利用效率和促进节能, 开发发展替代能源和可再生能源, 减少对国外能源的依赖	开发新能源, 通过税收优惠、补贴等财税政策促进节能。
2007 年	美国气候安全法案	美国第一部在议会委员会层面得到通过的温室气体总量控制和排放交易法案	2005 年的排放量作为 2012 年的总量的控制目标并逐年减少, 在 2020 年降低到 1990 年的排放水平 (比 2005 年减少 15%), 进一步在 2050 年比 1990 年排放水平减少 65% (比 2005 年减少 70%)	总量控制和排放交易体系
2009 年	美国再投资与恢复法案	突出了新能源和可再生能源投资	发展清洁能源, 带动产业升级	发展下一代生物燃料和燃料基础设施, 加速可外充电式电油混合动力车的商业化等。

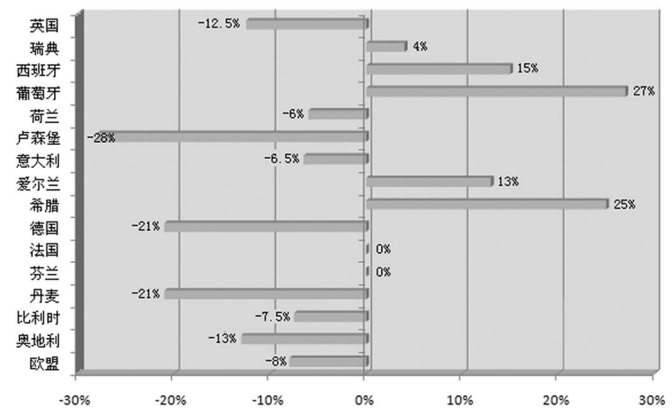
奥巴马在选举前就反复强调发展可再生能源的重要性, 并认为如果美国现在就采取相关行动, 将催生一个全新的产业, 并为美国创造数百万个就业岗位。<sup>[4]</sup> 由此可见, 奥巴马新政的目的是通过绿色经济拉动美国经济复苏, 保障能源安全, 同时重新树立美国在气候政治中的领导形象。具体看来, 奥巴马的环境政策包括以下几方面: 在美国国内, 政府将着手建立一个以市场为基础的“总量控制与排放贸易”(Cap and trade) 机制, 以拍卖方式分配全部排放额, 即要求将所有污染责任都上市拍卖, 所有企业都必须通过竞标获得对其生产所致的二氧化碳的排放权, 同时将部分拍卖所得用于提高能效和发展清洁能源等投资。<sup>[5]</sup>

虽然奥巴马政府表示将积极参与应对气候变化的行动, “要让美国回到谈判桌前”, 但是对于奥巴马实质的环境政策不能抱有太大的希望。原因在于公共政策的延续性, 政府的政策方案很少被终止, 即使是在政策评估的时候被发现产生了负面的后果甚至该政策是严重错误的。根据托马斯·戴伊的解释, 政府政策能够延续下去的最常见的原因是, 政策方案的有限收益集中于一群规模很小但组织良好的“选民”手中, 而这些政策方案的巨大成本却由规模庞大的、毫无组织而又不太知情的大众来分担, 成本分散导致个人不愿意因为承担了极小的一点成本而花费时间、精力和金钱去反对受益者对该项政策的支持。另一方面, 官僚机构的工作依赖于政策的延续性, 立法系统包括国会和州议会的委员会制度和权力的分散化、互投赞成票, 也造成了现行政策和方案的延续, 而不是集中于从整体上对政策的价值进行评判。<sup>[6]</sup>

## 二、欧盟气候变化政策

自 20 世纪 80 年代以来, 欧盟作为世界公认的遏制气候变化的倡导者, 不仅在理论研究、政策设计等方面扮演了积极的角色, 而且不断地将这些理念投入到具体的实践中, 并与各国开展长期的沟通与合作。欧盟在关于气候变化的国际谈判中占据着主导地位, 不断深化的欧盟气候变化政策将对未来的国际谈判和世界经济产生深远的影响。

图 1 欧盟十五国到 2012 年的减排量: 与 1990 年排放量相比



数据来源: Burden sharing Agreement of the EU, <http://www.climnet.org/resources/euburden.htm>.

欧盟自 1993 年诞生就对欧共体时期对环境政策的关注给予了法律上的确定。1991 年签署的《欧洲联盟条约》第二条指出, 欧盟的基本目的之一是促进经济活动的协调、均衡发展, 以及可持续的、没有通货膨胀的、尊重环境的经济增长。欧盟提倡的是环境政策而不仅仅是行动纲领, 环境利益在共同体行动中得到重视, 环境保护成为欧共体的一个基础。在 1997 年新修订的

《阿姆斯特丹条约》中,正式将可持续发展作为欧盟的优先目标和基本使命,并把环境与发展综合决策纳入欧盟的基本立法中,为欧盟环境与发展综合决策的执行奠定了法律基础。1973 年开始的《环境行动计划》(Environmental Action Program)是欧盟在环境管理方面的行为纲领。它界定了一定时期内(5—10 年)欧盟环境保护政策的原则和目标,规定了相应时期内的优先任务,提出了一系列应当采取的措施,并为其附带详细的说明和时间表,它需要成员国根据设定的目标和规定的措施将其引入本国的法律文件中来实行。<sup>[7]</sup>

2001 年 1 月 24 日,欧盟第六个环境行动计划《环境 2010: 我们的未来,我们的选择》在布鲁塞尔正式签署,这是欧盟第一次意识到了处理政府间小组设定的长期减排目标的需要,<sup>[8]</sup>从此,减排的要求进入欧盟能源、科研等领域。

根据《京都议定书》的要求,欧盟的减排义务是欧盟 15 国(批准议定书时欧盟内的 15 个国家,包括德国、法国、西班牙、葡萄牙、奥地利、荷兰、比利时、卢森堡、希腊、意大利、瑞典、芬兰、波兰、匈牙利、英国),在 2008 年至 2012 年间把二氧化碳等温室气体的排放量平均比 1990 年削减 8%。这个目标是由 15 个成员国在一项具有法律约束力的责任分担协议下共同确定的,其中规定了每个会员国各自的减排目标。欧盟根据各国的经济发展水平和人均排放量,排放量从最大的减少 30% 排放到最多可以增加 40% 的排放。<sup>[9]</sup>

表 2 欧盟气候变化政策

时间	名称	意义	目标	措施
1973 年	欧共同体环境行动计划	欧共同体为达到所设想的环境保护目标制定的行动纲领	定义和规划欧共同体环境保护的中长期战略	规定欧共同体一定时期内环境保护的任务,提出措施和制定时间表
1991 年	《欧洲联盟条约》	环境保护成为欧共体的一个基础	促进经济活动的协调、均衡发展,以及可持续的、没有通货膨胀的、尊重环境的的增长	将环境政策作为欧洲的官方政策,在 1994 年前建立凝聚基金,为成员国的环境行动提供财政支持
1997 年	新修订的《阿姆斯特丹条约》	为欧盟环境与发展综合决策的执行奠定了法律基础	将可持续发展作为欧盟的优先目标和基本使命	把环境与发展综合决策纳入欧盟的基本立法中
2000 年	欧盟启动第一个气候变化方案(ECCP I)	在欧盟内部为兑现《京都议定书》的承诺所做的政策准备	查明和发展执行《京都议定书》所需要素的欧盟战略	一系列具有成本效益的减排措施
2005 年	加入《京都议定书》	是全人类对付全球气候变化的里程碑	在 2008 年至 2012 年间把二氧化碳等温室气体的排放量平均比 1990 年削减 8%	责任分担协议
2005 年	欧盟温室气体排放交易体系(EU ETS)	欧盟实现《京都议定书》目标的主要基础和途径	抗击气候变化的长期战略中心	对工业界的温室气体设下限额,超额的公司需要在市场上购买碳排放权

为了履行《京都议定书》的承诺,2000 年欧盟启动第一个气候变化方案(ECCP I),ECCP I 的目标是查明和发展执行《京都议定书》所需要素的欧盟战略,重点是能源、运输和工业部门。总体而言,欧盟具有明显的技术减排潜力。与美国和日本相比,欧盟的碳减排成本低廉。根据估算,欧盟实现承诺的总成本为 37 亿欧元,相当于届时(2010 年)GDP 的 0.06%,对经济的影响非常小。

2005 年 1 月 1 日正式启动的欧盟温室气体排放交易体系(European Union Greenhouse Gas Emission Trading Scheme, EU ETS)是欧盟实现《京都议定书》目标的主要基础和途径,在欧洲抗击气候变化的长期战略中发挥中心作用。该体系对工业界的温室气体设下限额,是第一个国际排放交易市场,也是国际上最大的交易体系和正在快速增长的全球碳交易市场的主要支柱。<sup>[10]</sup>2005 年 10 月,欧洲议会环境、公共健康和食品安全委员会通过了一项“打赢应对气候变化的战役”的议案,被认为是欧盟关于 2012 年后气候变化政策的设想和国际谈判战略。<sup>[11]</sup>2007 年 3 月,欧洲理事会提出一项能源和气候一体化决议,该决议在欧盟气候和能源政策方面具有里程碑意义。为达成上述决议,欧盟委员会于 2008 年 1 月 23 日提出了“气候行动和可再生能源一揽子计划”的新立法建议,也被称为欧盟气候变化扩展政策。

时间	名称	意义	目标	措施
2005 年	“打赢应对气候变化的战役”	欧盟关于 2012 年后气候变化政策的设想和国际谈判战略	以工业化前水平为基准,将全球变暖效应控制在 2°C 以内	发挥领导作用,扩大全球参与,创新等
2005 年	欧盟启动第 2 个欧洲气候变化方案(ECCP II)	推动《京都议定书》各项条款措施的落实	在《京都议定书》第一个承诺期内找到减少温室气体排放最有效的解决办法	将航空业纳入欧盟排放交易体系,制定降低新车二氧化碳排放量的相关法律等
2007 年	能源和气候一体化决议	欧盟气候和能源政策方面的里程碑	控制温室气体排放,赢得 2012 年后全球行动的主动权	“20·20·20”行动
2008 年	“气候行动和可再生能源一揽子计划”	全球通过气候和能源一体化政策实现减缓气候变化目标的重要基础	构建后京都时代国际气候制度	加大温室气体控制范围,大力发展可再生能源,“捆绑目标”方案等

欧盟不仅是在区域内实行领先的环保标准,在国际层面也积极开展能源外交,倡导以多边方式推动各国积极参与应对气候变化的行动。美国和澳大利亚在 2001 年相继退出《京都议定书》后,关于气候变化的国际谈判陷入僵局。为了化解危机,欧盟运用了其所有的外交力量动员其他国家支持和参与《京都议定书》。一方面,欧盟在与广大发展中国家为主体的 G77 国+中国的谈判中表现出较为灵活的态度,<sup>[12]</sup>促成了《波恩政治协定》(2001 年达成,建立了气候变化适应基金,帮助发展中国家适应气候变化的不利影响)和《马拉喀什协定》(2001 年签署,为小规模减排项目的实施建立了快速通道)的达成,这两个协定既帮助了发展中国家进行环境保护,又规定了碳汇的计算方法及允许使用碳汇额度的上限,使得对《京都议定书》附件 I 国家减排义务的规定大大弱化;另一方面,欧盟以支持俄罗斯加入世贸组织为条件,拉俄罗斯参与《京都议定书》。《京都议定书》的第一个承诺期将于 2012 年截止,如何构建之后的国际气候制度成为当前国际社会面临的重要课题。对此,欧盟积极行动,提出自己的计划和建议,2008 年欧盟委员会提出的“气候行动和再生能源一揽子计划”中的 30% 计划和“捆绑目标”方案都给美国等发达国家施加了政治压力,同时给发展中国家提供行动的调整空间。

### 三、美欧气候政策的分歧及原因

针对某项议题开展的全球行动离不开某些行为体的领导和推动作用。在充满权力斗争的国际气候政治中,最关键的问题是谁是应对气候变化行动的领导者。20 世纪 70 年代,美国开始成为全球环境治理的领导者,这主要体现在美国在联合国人类环境会议上和多

边环境协议制定过程中发挥的作用。20 世纪 90 年代,欧盟、欧共体开始积极参与联合国环境和发展会议的筹备工作,并为大量文件如《21 世纪议程》的起草作出了巨大贡献,但它当时并没有起到美国在 20 世纪 70、80 年代所发挥的那种领导作用。随着冷战的结束,尤其是在联合国环境与发展会议之后,美国在气候变化等全球环境治理中越来越不愿扮演领导者角色,欧盟则愈益重视环境问题,开始扮演全球环境治理的领导者角色。<sup>[13]</sup>奥巴马政府希望在后京都时代夺回气候政治的领导权,但在欧盟看来,美国的作用已不重要。一方面,欧盟已经在防止气候变化集体行动中占据主导地位,表现为欧盟各国大多数是核能和清洁能源技术的输出国,也积极推动实现气候变化的集体机制;欧盟对各个国家的积极斡旋和自我调节是促成《京都议定书》成功生效的关键;欧盟主动承担了许多集体产品,比如针对后京都时代的“捆绑原则”,不仅给发展中国家提供了一定的调整空间,也彰显了欧盟的领导意愿和作用。另一方面,如果美国准备好在应对气候变化的全球努力中发挥“带头”作用,必然要冲击到欧盟的领导地位和影响它在《京都议定书》中已经构建好的各种国际机制。当然,欧盟必须把美国拉回到谈判桌前,最简单的原因就是美国排放着大约 18% 的全球温室气体,并因此对于减轻全球温室气体的排放有着至关重要的作用。<sup>[14]</sup>

美欧之间的分歧除了争夺现实气候政治的领导权以外,更准确地说是两种不同资本主义发展模式的竞争。美国环保政策具有两个突出特点,一是基本定位为一种经济发展政策,目标是通过充足廉价的能源促进美国的经济增长,即通过开发新技术和新能源而不是改变现有生活方式(不限制化石燃料的使用)的方法来实现对环境的保护和经济的持续发展。二是强调环

保措施上的多样性、创新性和灵活性,力求充分发挥各级地方政府和企业的积极性和自主性,<sup>[15]</sup>延续一种洛克式的自由放任传统。这种发展模式被称作“碳资本主义”(carboniferous capitalism)。相反,欧盟的经济发展模式是“生态资本主义”(ecological capitalism),目标是把欧洲改造成高效能、低二氧化碳排放的经济,即“低碳经济”,实质上是通过制度创新与技术创新,改变现有的基于化石燃料的社会经济发展模式,采用减排、提高能源利用率、开发新能源等具体方法使整个欧洲产业升级,最终实现以低碳和或零碳能源为支撑的可持续发展,欧洲的生态资本主义更多表现出一种霍布斯式保护主义的姿态。

美国和欧盟两种不同的资本主义发展模式的碰撞和竞争会在未来的国际谈判中产生分歧甚至引发冲突。例如,欧盟 2008 年将航空业纳入欧洲排放交易机制。根据这项政策,从 2011 年、2012 年开始分别将所有欧洲内陆航班和远程航班纳入碳排放交易机制。超额则须向欧盟排放交易体系(European Union Emissions Trading Scheme, EU-ETS)购买碳排放权,且所有起飞与降落在欧盟领土的航班,将全部纳入 EU-ETS 中。这项决议一经宣布就引起了各方的反对意见。美国航空业为此表示强烈不满,认为欧盟在未经全球协议下无权强迫各国航空公司遵守规定;国际航空运输协会(International Air Transport Association, IATA)也在英国所举办的永续航空会议中表示,欧盟提出的民航业所不能接受的方案会造成“竞争的扭曲”,并且可能违反(1944 年奠定国际民航业准则的)《芝加哥公约》(《芝加哥公约》禁止对外国航空公司征收税费)。相比航空业的分歧,欧盟征收针对气候变化的边境调节税(Border Tax Adjustment, 简称 BTA)被认为可能引发第一场绿色贸易战。2006 年 10 月,一个专为欧盟委员会高层讨论小组撰写的报告草案建议,对来自未采取减排行动的国家(主要是美国,但是也包括中国和印度等发展中国家)的能源密集型进口产品征收一种新税。<sup>[16]</sup>简单地说,欧盟这种做法就是对进口商品实行边境税,以此作为手段强迫美国、中国等国家限制自己的排放量。很多非减排国家认为,边境调节税就是一种“绿色保护主义”(green protectionism,一种以保护资源、环境和人民健康的名义,对来自于国外的进口商品加以限制的手段和措施。它属于一种新型的非关税壁垒形式。),而这种做法可能会导致报复性措施,尤其是在目前的金融危机还在扩散的情况下。

仅仅关注美欧分歧的政治和经济因素是不够的,

一个不容忽视的重要事实是,全球气候治理的自主性降低了外交谈判的意义。具体来说,现在美国想要重新回到那个应对气候变化的国际社会已经和它最后一次介入时的情况完全不同了。多边国际气候制度变得更加不可测量,更加复杂灵活,尤其是《京都议定书》框架内的种种制度创新削弱了政府介入的效果。一个典型例子是全球碳排放交易机制,其自主性使它可以脱离国家独立运行。温室气体的排放影响范围广,需要充分的国际合作和低成本减排,灵活的市场机制是必不可少的手段;另一方面,国际社会对温室气体排放的限制也催生了温室气体交易市场。世界银行的统计数据显示,自 2004 年起,全球以二氧化碳排放权为标的的交易总额从最初的不到 10 亿美元增长到 2007 年的 600 亿美元,四年时间增长了 60 倍。交易量也由 1000 万吨迅速攀升至 27 亿吨。<sup>[17]</sup>据联合国和世界银行预测,全球碳交易市场潜力巨大,预计 2008—2012 年间,全球碳交易市场规模每年可达 600 亿美元,2012 年全球碳交易市场将达到 1500 亿美元,有望超过石油市场成为世界第一大商品贸易市场。

碳市场参与者会采取各种措施去影响碳市场,从而影响投资公司的收益。他们之中最大的影响者是碳揭露计划,<sup>[18]</sup>该计划的意图是使参与的投资者能够利用这些信息来决定是否从投资项目中撤资,或对那些无法撤资的公司给予帮助,从而影响其减排的投资策略。每个参与者都积极渗透到新市场的各个角落,试图成为市场内部贸易、金融、投资制度的主要收益者和驱动力量。随着参与者的多元化,利益更难捕捉和统一,通过政府间国际谈判形成的规章制度更难对碳市场进行影响。由此可见,气候政治不再只是各个国家外交上的讨价还价。《京都议定书》里的很多机制具有一种半自治性的自我运转属性,受国际决议影响很小。欧盟也特别表示过,即使后京都时代的谈判失败,这些机制仍会存在并运转。由此可见,气候治理愈益依托于市场的主导,迅速发展的碳市场依赖于持续进行的多边论坛上所做出的决定,也依赖于创造一个“单一”全球碳市场的特殊规制。<sup>[19]</sup>欧盟希望到 2015 年时欧盟温室气体排放交易体系(ETS)可以与其他碳交易体系实现对接,但是美国已经形成自己的交易系统和区域性的强制温室气体减排法规。一方面,美国的立法者实际上并不关注国际趋势和在设计国内体系的同时考虑与国际市场对接的问题。<sup>[20]</sup>另一方面,奥巴马政府想要恢复美国的国际领导地位,更倾向于设计一个新的世界气候机制而不是融入欧洲主导的京都机制。

#### 四、权力政治与美欧气候政策展望

由于气候变化的复杂性、不确定性及其涉及社会经济的各个领域,当前许多气候变化研究的结论,是在自然科学认识的基础上加入了价值判断和利益考量,使原本单纯的自然科学问题,演变成为发展问题和政治问题,并且其“政治化”倾向越来越明显,使气候变化从限于科学家间的争论发展成为国际政治博弈和经济竞争的焦点,有关气候变化的国际谈判变成对温室气体排放空间和发展权益的争夺。<sup>[21]</sup>因此,制定未来国际气候框架的过程将是各国权力政治的角斗场,在合作的背景下追逐权力或实现妥协。同时,气候变化不同于一些传统的国际政治议题,它需要高度的国际合作和相对应的国际机制。因此,各个国家必然希望建立属于自己的国际机制或者争取在机制中获得比较好的斗争起点。在气候政治中角力的美欧将培育自己的关于气候变化的国际组织并在其中占据优势地位,从而维护和增进自己的利益和权力。

美国不甘心看到自己被日益边缘化。《京都议定书》刚一生效,利用京都模式下没有对向发展中国家提供技术转让做出明确承诺的弱点,美国与中国、印度、日本、澳大利亚和韩国 2005 年 7 月组成了一个亚太清洁发展机制,并发表了《亚太清洁发展和气候新伙伴计划意向宣言》。<sup>[22]</sup>和《京都议定书》不同,“新伙伴计划”是一个自愿、无法律性约束力的国际合作框架,主要强调通过合作伙伴国之间的技术交流和转让来减少温室效应所带来的负面影响,没有硬性规定每个国家的温室气体排放削减义务。这契合了中、印等发展中国家对技术转让的需求,同时为美国、澳大利亚这些没有批准《京都议定书》的国家提供了灵活性,为全球气候变化领域的合作开辟了一条新途径,是对《京都议定书》的补充。“新伙伴计划”是美国组织的最有影响力的气候机制,此外,美国还分别发起了“氢能经济国际伙伴计划”、“碳收集领导人论坛”、“甲烷市场化伙伴计划”、“第四代国际论坛”、“再生能源与能源效益伙伴计划”等游离于联合国气候变化谈判之外的合作机制。

欧盟参与的最主要的国际组织是联合国政府间气候变化委员会(IPCC)。1988年,为了让各国政府在制订环境政策时有据可循,联合国环境开发署(UNEP)和世界气象组织(WMO)建立了一个气候变化科学评估机构 IPCC,作为国际气候变化谈判的科学咨询机构,它负责收集、整理和汇总世界各国在气候变化领域的

研究工作和成果,提出科学评价和政策建议。迄今为止,IPCC已组织撰写了四次研究报告,而且 IPCC 的报告被人们认为是最权威的。作为联合国的机构,IPCC 每年的经费只有 680 万美元,远不够支撑科学研究,所以它在一定程度上要依赖于成员国资助。据《华盛顿邮报》透露,2500 名科学家组成的 IPCC 中,有很大一部分科学家的研究经费都来自欧盟成员国。<sup>[23]</sup>总之,由于联合国拨给 IPCC 的资金过少,而欧盟政府捐助的资金是其运作的重要资金来源,再加上欧盟政府派出的代表和专家所占的份额也较大,有些人怀疑 IPCC 的立场在一定程度上偏向欧盟的政治诉求。除了 IPCC 外,欧盟还利用 G8+5、20 国能源与环境部长级会议、亚欧首脑会议等各种机制讨论气候变化问题,进行国际交流与对话,增加发达国家与发展中国家对气候变化问题的理解,推进京都模式的延续。

可以看出,以美国为代表的“碳资本主义”和与欧洲为首的“生态资本主义”的分歧背后,问题不在于两种模式的争夺,而是其各自的利益考量,哪种模式的获胜意味着在全球气候经济市场中谁将占领制高点。在国际社会对全球变暖的担忧不断增加的情况下,美欧希望借低碳经济向全世界输出各自的减排模式,推广其环保新技术和产品,加大对外投资,维护其在全球经济发展中的主导地位。美国地域广阔,排放总量大,人均排放量高,能源需求和温室气体排放呈明显增长趋势,如果采取类似欧洲的排放指标,美国将比欧洲付出更高的经济成本。即使奥巴马政府将气候变化和复兴经济计划结合在一起,金融危机也使奥巴马政府用于气候变化方面的精力和财力受到很大影响。

对于美国而言,《京都议定书》无疑是昂贵的保单,此时美国又处在金融危机的中心,更不可能为气候变化问题设置强制性的减排目标。因此,美国极有可能反对欧盟主导的京都模式,将市场主导作为核心机制,不规定具有法律约束力的排放承诺,尽量避免涉及“承诺期”的概念,积极促进技术创新和推广。目前,奥巴马政府已经采取相关措施,比如强调“以 2005 年为基准年”<sup>[24]</sup>设定中长期目标和减排指标,而不是《京都议定书》规定的“以 1990 年为基准年”。另一种可能的结果是美国最终融入京都体系,但承担很低的减排义务。

总体看来,美国和欧盟会在《联合国气候变化框架公约》下寻求沟通和合作,同时围绕着“京都模式”的留弃进行斗争,但排放额度的确定和分配仍然是个棘手的问题。<sup>[25]</sup>欧盟是推动气候变化谈判的重要政治力量,主张通过设立具体的减排目标,继续使用京都模式来

展示其领导力。美国虽然拥有世界上最强大的经济实力,较高的技术和管理水平,但美国人口增长较快,还未达到饱和状态,也不愿意改变奢侈浪费的生活方式,因而能源需求和温室气体排放呈现较快增长趋势。再加上金融危机对美国经济的重创,美国更愿意用一个以市场为基础的新气候协议来替代《京都议定书》。随着欧盟在应对全球气候变化中的领导作用日益强化,出于现实主义权力政治的考虑,霸权的变迁将加剧美欧在外交领域的分歧。同时,美欧具有不同的资本主义发展模式,并由此决定两者不同的气候政策凸显美国和欧洲在温室气体排放问题上的分歧,欧盟大力提倡利用再生能源,要求美国作出更多承诺。虽然,奥巴马执政为发展美欧建设性关系开启了可能性,但也应看到,美欧在应对气候变化上的方案分歧和对领导权的争夺将继续存在。

## [注释]

- [1] “Byrd Hagel Resolution”, [www.nationalcenter.org](http://www.nationalcenter.org), 1997.
- [2] 董勤:《美国气候变化政策分析》[J],《现代国际关系》2007年第11期,第12页。
- [3] 周放:《布什为何放弃实施京都议定书》[J],《全球科技经济瞭望》2001年第10期。
- [4] 武建东:《奥巴马经济振兴计划的命脉》,马克思主义研究网,<http://myy.cass.cn/file/2009042433510.html>。
- [5] 赵宏图、黄放:《奥巴马能源、环境新政分析》[J],《现代国际关系》2009年第3期,第14页。
- [6] 托马斯·戴伊:《理解公共政策》[M],孙彩红译,北京大学出版社,2008年版,第351—353页。
- [7] [8] 王伟中主编:《从战略到行动:欧盟可持续发展研究》[M],社会科学文献出版社,2008年版,第360页,第365页。
- [9] 数据来源:Burden sharing Agreement of the EU, <http://www.climnet.org/resources/cuburden.htm>。
- [10] 数据来源:《欧盟对付气候变化的行动——领导全球到2020年及其后的行动》,卢森堡:欧洲共同体官方出版物办公室,2007, <http://ec.europa.eu>。

- [11] 资料来源: Commission Communication on Winning the Battle Against Global Climate Change, <http://www.europeanenergyforum.eu/archives/europeair union/eur general topic file/eur environment/winning the battle against global climate change/commission on winning the battle against global climate change>。
- [12] 周剑、何建坤:《欧盟气候变化政策及其经济影响》[J],《现代国际关系》2009年第2期。
- [13] 薄燕、陈志敏:《全球气候变化治理中的中国与欧盟》[J],《现代国际关系》2009年第2期。
- [14] [18] [20] Matthew Paterson, “Post Hegemonic Climate Politics”, *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 11, 2009, pp. 140-158.
- [15] 蓝志勇、孙春霞主编:《实践中的美国公共政策》[M], 中国人民大学出版社, 2007年版, 第257页。
- [16] EU moots border tax to offset costs of climate action, available at: <http://euractiv.cabestan.com/Go/index.cfm?WL=46300&WS=64436-271979&WA=4380>, 10 October, 2006.
- [17] 周莹:《碳市场赚钱方式》[J],《新财富》2008年第4期。
- [19] Matthew Paterson, “Post Hegemonic Climate Politics”, pp. 140-158; Niels Anger, “Emissions Trading Beyond Europe: Linking Schemes in a Post Kyoto World”, *Energy Economics*, Vol. 30, 2008, pp. 2028-2049.
- [21] 中国科学院可持续发展战略研究组:《2009中国可持续发展战略报告:探索中国特色的低碳道路》[M], 科学出版社, 2009年版。
- [22] [23] 《气候政治——陈迎接受〈商务周刊〉访谈》, <http://www.sina.com.cn>, 2007年5月24日。
- [24] 刘军红:《奥巴马绿色新政的全球战略含义》[J],《绿叶》2009年第3期。
- [25] Gary Bryner, “Europe and the Kyoto Protocol”, Public Policy and Department of Political Science, Brigham Young University, Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, San Diego, California, March 22-25, 2006.

作者简介:刘慧,南京大学公共管理学院政治学系讲师。(南京,210093)

陈欣荃,南京大学公共管理学院政治学系2006级本科生。(南京,210093)

收稿日期:2009-06-08

修改日期:2009-09-10

---

## International Relations

### 19 A Comparative Study of US-EU Climate Policy

by *Liu Hui & Chen Xinquan*

The climate policies of the EU and the US continue to move forward as the post-Kyoto era approaches. The Obama administration hopes to combine the environmental policy of clean energy development with economic recovery, so that the US can regain the leadership in climate politics. The EU holds onto the position of setting specific emission reduction goals so as to maintain its leadership through the Kyoto regime. The main difference between the US and EU is the competition of two different capitalist development models: carboniferous capitalism vs. ecological capitalism. The conflict is no easy to reconcile because the autonomy of transnational climate governance will reduce the significance of diplomatic negotiations.

### 26 Reconsideration on the Trend of Relationship between Cuba and the U. S.

by *Teng Haiqu*

Both the U. S. and Cuba have suffered a lot from the almost 50 years of sanction on Cuba and the growing stability of the state of Cuba means the failure of American hostile policy toward Cuba. In the new era, the great potential of their mutual economic cooperation, the obvious policy modification of both sides and the great efforts made by the international community have laid a solid foundation for the normalization of Cuban American relations, though the ice in their relations is hard to break in the near future because of many difficulties.

## Relations between China and Other Countries

### 33 Sin-US Security Relationship after President Obama Coming into Power — An Analysis from a Constructivist Viewpoint

by *Yang Cheng*

The security relationship plays a very important role in Sin-US relationship, which to a great extent influences the development of Sin-US bilateral relationship. National security strategy has the characteristics of both stability and continuity, and a certain degree of changeability and adjustability. The Obama Administration's policy has shown some noticeable element of change. From a constructivist viewpoint, the article will analyze the impact these factors have on Sin-US security relationship, and based on the impacts, the author is able to point out the three basic ways of constructing Sin-US Security Relationship.

### 37 Some Thoughts on the Development of Sin-Latin American Energy Relations

by *Zhao Chunzhen & Gong Wei*

In recent years, against the background of the all-round development of Sin-Latin American relations, the volume of bilateral energy investment and trade grows continuously. The strategic importance of Latin American oil for China's energy security becomes more evident. The geopolitics and economic influence of the U. S. together with the oil politics and nationalistic ideology of Latin America and regional political risk have been and will continue to be a constant issue for China, and is the major strategic challenge that China must face in its relations with Latin America. To safeguard national energy security and promote further development of Sin-Latin American energy relations, China should attach importance to and properly handle the issue, and make necessary adjustment to related policies while adhering to the principle.

## Theoretical Probes

### 43 The Strategic Cultural Source of US Behavior: A Review on Colin Dueck's Reluctant Crusaders

by *Li Yongcheng*

Strategic culture is an important theoretical tool for the analysis and comprehension of a state's foreign strategy, hence it is valuable for the understanding of American conduct in foreign affairs to investigate into the characteristics of US strategic culture and its working mechanism. Based on a brief introduction of previous academic works, this review essay focuses on Colin Dueck's theoretical model of "liberalism + limited liability", embodied in his recent book *Reluctant Crusaders*, and offers historical, theoretical and realistic evaluation on the model.