

美国重启《巴黎协定》谈判对全球气候治理的影响分析

周亚敏 王金波

【内容提要】国内成本与国际收益的长期不对称，是导致美国意欲退出并要求重启《巴黎协定》谈判的深层次原因。退出《巴黎协定》或将打破美国历来“以联盟为中心”参与全球治理的传统路径，但这并不意味着美国会放弃对《巴黎协定》后续谈判施加影响的权力，也不代表美国会放弃其在全球气候治理领域的实质性话语权。美国以退出为要挟要求重启谈判的做法或将使《巴黎协定》的普遍履约带来负面示范效应，甚至延缓实现温控目标的时间，但不会导致全球气候治理进程的逆转。

【关键词】《巴黎协定》；全球气候治理；范式转换

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2018.01.011

2017年6月1日，美国特朗普政府宣布退出气候变化《巴黎协定》；8月4日，美国国务院通过书面文件向联合国正式确认将退出《巴黎协定》；9月17日，在特朗普的联合国首秀前夕，欧盟官员称美国政府对《巴黎协定》的态度“有所软化”，但随即遭白宫发言人否认。美国国务卿雷克斯·蒂勒森表示，美国退出的立场并没有改变，除非协议条款对美国更为有利。这一微小波澜似乎并没有显示出美国的根本立场有所变化，但特朗普政府已经从6月份强硬的“先退出，再谈判”转变为当前的“先谈判，再退出”。特朗普政府对《巴黎协定》摇摆不定的态度对全球气候治理格局带来了结构性影响。作为全球第二大温室气体排放国，美国的退出使得气候治理从“全球治理”进入“半球治理”状态。以欧盟、美国、金砖国家三

足鼎立为特征的全球气候治理格局不复存在。美国既不能接受《京都议定书》框架下“自上而下”的模式，也无法实施各国迁就美国国内政治而创新形成的以“自下而上”为特征的《巴黎协定》，这意味着美国从根本上就不愿意在全球气候治理领域有所担当，而是试图摆脱全球气候变化对世界经济社会发展形成的刚性约束，反映出其权力与责任的严重失衡。本文试图从美国国内治理和全球治理两个角度来解释美国意欲退出《巴黎协定》的深层次原因，预判美国下一步参与全球气候治理的方式，并分析美国意欲退出或重启《巴黎协定》谈判对全球气候治理的影响。

美国意欲退出《巴黎协定》的原因

依据美国总统特朗普所言，《巴黎协定》让美国处于不利地位，而让

其他国家受益。特朗普声称，“《巴黎协定》会导致2040年美国GDP下降3万亿美元，650万工业工作岗位流失，特别是煤炭产量将下降86%”。^[1]特朗普同时也质疑《巴黎协定》设定的降温目标，认为“即便《巴黎协定》得到全面实施，到2100年全球气温也只会相对下降0.2℃”。特朗普更是认定这是一份对美国不公平的协议——“《巴黎协定》允许中国新建数百座煤电站，允许印度煤炭生产加倍，而美国却不行”。^[2]《巴黎协定》在特朗普眼中成了一个使美国丧失有利地位、不可能完成的任务以及不公平的协定，与其主导的“美国优先”战略背道而驰，所以特朗普认为美国理应退出。但特朗普也提出要重开谈判，修改《巴黎协定》直至美国满意，或者另行缔结新的“对美国公平”的气候条约。换言之，特朗普政府正在以牺牲全球气候治理秩序的代价来



2017年6月1日，美国特朗普政府宣布退出气候变化《巴黎协定》，8月4日美国国务院通过书面文件向联合国正式确认将退出《巴黎协定》。图为2017年6月1日，在美国首都华盛顿，民众在白宫外参加抗议活动。

保证“美国优先”目标的落实。

不过，特朗普提出的上述理由仅仅是表面原因，甚至可以称之为借口，因为他所引用的预测数据没有得到国际社会的认可，也无意回避了美国依然是目前全球最大的累积碳排放国这一事实。应对气候变化是典型的全球治理议题，以退出为要挟重启《巴黎协定》谈判反映出美国在全球

气候治理领域的收缩态势。有学者认为，美国在全球气候环境治理中的领导地位不断下降是因为美国强大的谈判能力和日趋分化的决策体制出现了失衡。^[3]但对一个国家而言，全球治理是国内治理的延伸，国内治理是全球治理的基石。因此，有必要从国内治理角度探究美国退出的深层次原因。

美国主张利益导向型全球治理战略，强调全球气候治理不能影响美国国内事务。特朗普用民粹主义的语言和政治风格来动员中下层白人并成功地冲破了两党建制派的阻击。但由此造成的问题是，由于对国内选民承诺在先，因此美国外交决策的独立性被国内的政治不确定性所侵蚀。特朗普做出退出《巴黎协定》的姿态，首先考虑的是迅速回报选民和获取国内支持，对气候变化这一全球事务本身的呼应在次。尤其在草率解雇美国联邦调查局局长科米、深陷“通俄门”旋涡的5月份，特朗普用退出并重启《巴黎协定》谈判这一事件来转移国内注意力，再合适不过。甚至有学者将特朗普退出《巴黎协定》与1933年德国退出国际联盟相提并论，认为二者都逃避对全球合作的初步尝试，为国内发展经济和扩充武力争取空间和时间。^[4]

从经济层面而言，美国不愿意在“共同但有区别的责任原则”下承担减排所带来的国内社会成本。从科学层面，特朗普直接否定“气候变化主要是人为原因造成的”这一共识。从伦理层面，特朗普不仅忽略“水平正义”（horizontal justice，贫穷和沿海地区更易受气候变化影响但缺乏有效应对手段），更是对“垂直正义”（vertical justice，代际公平和累积排放）避而不谈。气候变化不仅仅是一个“是否真实”的科学问题，更是一个“成本多少”的经济问题和“如何分配”的政治问题，以及“责任在谁”的伦理问题。

对美国而言，履行《巴黎协定》的两大重担是减排承诺和资金援助。《巴黎协定》签署之初，美国承诺到2025年将在2005年的基础上减排

26%至28%，从2020年起发达国家每年提供不少于1000亿美元的补偿基金。这是美国参与全球气候治理的成本，这种成本体现在国内治理领域。相对应的全球治理收益，在美国人的账本上却无法核算，美国既没有成为全球气候治理领域独占鳌头的领导者，也未能实现以气候变化为借口来钳制新兴大国的崛起。国内成本与国际收益的长期不对称，是导致美国意欲退出《巴黎协定》的深层次原因。因此，在气候怀疑论的支持下，特朗普政府大幅削减了美国环保署（EPA）和核心科学机构的预算，如掌握气候和环境关键信息的国家航空航天局（NASA）和国家海洋与大气管理局（NOAA）的科研经费。

美国参与全球气候治理的 范式转换

美国意欲退出并要求重启《巴黎协定》谈判的做法直接打破了美国历来“以联盟为中心”参与全球治理的传统路径，凸显了美国对责任赤字逃避——不愿意提供并有效管理全球气候治理的公共产品。因为提供和管理全球公共产品不仅意味着要有资金、物力、人力的投入，还要勇于进行制度设计与协调，敢于提出引领全球治理的新的价值与理念，是一件费时、费力、费财还未必讨好的事情。美国历来在全球气候治理议题上的做法就清晰表明了这一认知。美国在20世纪80年代到90年代中期曾引领过全球气候治理，但从小布什上台宣布退出《京都议定书》后，美国就放弃了这一领域的领导权。此后，美国一直在减排问题上采取游离态度，并不接受全球协议对自身的约束。1990—2015年间美国的温室气

体排放不降反增，较1990年上升了3.5%。^[5]近年来，美国页岩气开发明显降低了温室气体排放，但页岩气所依赖的水力压裂法会产生其他环境风险，如地下水污染和甲烷泄露，因此大范围推广页岩气存在国内阻力。美国不愿减排有意识形态、科学态度和党派政治的影响，但最关键的还是经济因素，特别是煤炭和石油行业强大的游说团体所表达的政治意愿，支持了美国在减排领域无所作为的现状。回顾全球气候治理的历史就可以发现，经济视角、经济利益和经济战略从国际气候政治孕育之初就扮演着重要角色。

不过，要求重启《巴黎协定》谈判只表明美国拒绝履行协定规定的义务，并不代表美国要放弃对《巴黎协定》后续谈判施加影响的权利，也不代表美国会放弃其在全球气候治理领域的实质性话语权。《巴黎协定》第28条规定，缔约方只能在《协定》生效满三年后申请退出，并在收到正式通知满一年后真正退出。在2020年11月正式退出之前，美国仍然可以参加所有关于《巴黎协定》的谈判，仍然可以维护“美国优先”利益并影响谈判进程。即使四年后美国真正退出了《巴黎协定》，但由于其仍是《联合国气候变化框架公约》缔约方，美国依然可以对气候治理领域的重大事宜指手画脚。从成本收益角度出发，美国以退出《巴黎协定》作为修改条款的要挟是无本万利之事。

在2017年6月1日的发布会上，特朗普并未排除重新谈判《巴黎协定》的可能性，这一做法符合美国历来在多边合作框架下偏好“小多边合作”形成先发优势的传统做法。无论是在世界贸易组织和联合国正式机

制下的贸易与环境议题，还是平行于正式机制的自愿谈判框架如《跨太平洋伙伴关系协定》，都可以看到美国“小多边合作”的影子。因为有效的多边合作最初都是由一些关键核心国家初步达成协议，再说服或拉拢其他国家参与。在处理气候变化问题时，美国也曾发起过“主要经济体论坛”，试图用“小多边合作”来达成共识。重开气候谈判的提法也是这一行为逻辑的体现。不过，各缔约方目前都明确拒绝了重开谈判的可能性。

美国《自然》杂志在特朗普于玫瑰园宣布退出《巴黎协定》的第二天，即刊出了一篇气候变化领域的16位顶级科学家的看法。无一例外的是，这些科学家都认为美国这一做法重创全球气候治理体系，使2℃升温目标变得更加难以实现，给海洋环境和地球生态带来了极大的不确定性，同时科学家们对美国地方政府的积极减排行动给予了高度评价。有科学家甚至引用莎士比亚名言，认为美国退出《巴黎协定》是错过了世界浪潮，此后美国将与世界无关，其他国家在前进而美国在后退。^[6]

美国缺位下的全球气候治理

由于美国依然是世界第二大碳排放国和传统意义上的全球治理领导者，毋庸置疑，退出或重启《巴黎协定》谈判会对全球层面减排温室气体的集体行动带来挫折。历史地看，全球气候治理方案曾多次被美国阻碍。小布什总统在上任百日内就退出了《京都议定书》，当时这一事件被认为是“京都的死刑令”，但其他国家的坚持使得全球气候治理的脚步一直稳步前进。同样，特朗普退出《巴黎协定》不会扭转世界迈向更加

绿色经济和更少依赖化石燃料的整体趋势，全球气候治理依然会向更有效的方向迈进。G20 汉堡峰会上除美国以外的其他 19 个成员方在履行《巴黎协定》的问题上达成了共识，显示出国际社会应对气候变化、推动国际合作的决心与共识并未受到美国退出《巴黎协定》的影响。继美国展示出对《巴黎协定》摇摆不定的态度后，法国总统马克龙于 2017 年 9 月 19 日在联合国大会一般性辩论的讲话中称，不会重新谈判《巴黎协定》，尊重美国“退出”的决定，但如果美国改变主意，协定的大门仍向美国敞开。

不可否认，美国的退出意图不可避免地将对《巴黎协定》的普遍履约带来负面示范效应。美国应该承担的减排承诺和资金援助出现缺口，增加其他国家的碳减排负担和资金困难，最终会增加实现《巴黎协定》的难度和成本。虽然美国的退出不会导致全球气候治理进程的逆转，但会延缓实现温室气体控制目标的时间。美国退出后全球实现 2℃ 温升目标的减排缺口持续扩大。即便美国目前有 14 个州组成的联盟在继续履行奥巴马时期的减排承诺，也仅占美国总人口的 36%，据估计到 2025 年实现比 2005 年减少 15%-19%，距离奥巴马时期承诺的 26%-28% 还有很大差距。根据巴黎气候大会的决议，综合缔约国提交的自主贡献减排目标后，距离 2℃ 温升目标仍有 150 亿吨二氧化碳当量的缺口。而美国真正退出后，将有可能导致 2030 年的排放量与 2015 年相比不降反升，为全球减排额外增加 8.8%-13.5% 的新缺口。^[7]

据《联合国气候变化框架公约》常设委员会统计，发达国家 2013 年

和 2014 年通过双边、区域和其他渠道提供给发展中国家的专属资金为 231 亿和 239 亿美元（其中美国提供的资金分别为 26.96 亿和 27.70 亿美元，占比达到 11.7% 和 11.6%），距离每年 1000 亿美元的目标还相去甚远，而美国的退出则使得本就拮据的气候治理资金更加捉襟见肘。这无疑增加了发展中国家实现自主减排目标的难度，为实现 2℃ 温升目标增加了极大的不确定性。

美国学者罗伯特·基欧汉认为，“全球有效治理更有可能通过国家间合作与跨国网络实现”。^[8] 应对气候变化更是如此，没有国家间的有效合作并形成扁平的网络化管理，是不可能实现的。在美国缺位的情况下，中国和欧盟必须通过深化合作来应对不确定性。事实上，中欧联手更多的是应对美国退出所造成的多米诺骨牌效应，避免更多国家放弃气候保护宣言并取消国内的减排措施。全球气候治理的重心开始向欧亚大陆转移。《巴黎协定》能否成功推进取决于美国之外的国家是否能够互相信任并全力参与。《巴黎协定》谈判过程中采取的“多个双边主义”策略促成了协定的达成，那么协定的落实也需要继续贯彻这一策略，即建立中国—欧盟、中国—印度、欧盟—印度，以及其他国家之间的互信和共同解决危机的责任感。

在气候变化领域，传统的北方国家和南方国家的分野不再明显，取而代之的是发达国家、新兴经济体和其他发展中国家三足鼎立的谈判格局。中国、欧盟、加拿大、印度，以及其他国家都表达了坚决执行《巴黎协定》的意愿。法国、德国以及其他若干重要缔约国则拒绝了特朗普

提出的重新谈判建议。美国气候领导力缺位造成的真空会造就全球集体领导力新格局的出现。此外，印度在其他积极进取的发展中大国如巴西、印度尼西亚等国的支持下，已经成为气候谈判桌上与发达国家讨价还价的重要力量。全球气候变化是全球性议题，必须通过全球合作来共同应对。无论美国采取何种策略，应对气候挑战的进程不会结束，对可持续繁荣的追求和竞赛仍将继续。■

【本文系国家社科基金青年项目《借助“一带一路”构建中国的全球环境治理战略研究》（项目编号为 17CGJ005）的阶段性成果】

（作者单位：中国社会科学院亚太与全球战略研究院）
（责任编辑：张凯）

[1] 特朗普 2017 年 6 月 1 日在白宫玫瑰花园发表的演讲内容，数据援引自美国国家经济研究协会（NERA）出具的报告，但该报告的假设受到美国学界的广泛质疑，且结论忽略了降低碳排放、减缓气候变化带来的收益。

[2] 同上。

[3] 于宏源：《体制与能力：试析美国气候外交的二元影响因素》，载《当代亚太》，2012 年第 4 期，第 113-129、159-160 页。

[4] Bob Berwyn, "Trump's Paris Decision is a Challenge to Global Governance", June 3, 2017, <https://psmag.com/environment/donald-trumps-dangerous-nationalist-rhetoric-on-climate>.

[5] 数据来源：U.S. Environmental Protection Agency (EPA), "Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks: 1990-2015", April 15, 2017, EPA 430-P-17-001.

[6] Jeff Tollefson and Quirin Schiermeier, "How Scientists Reacted to the US Leaving the Paris Climate Agreement", June 02, 2017, <https://www.nature.com/news/how-scientists-reacted-to-the-us-leaving-the-paris-climate-agreement-1.22098>.

[7] 柴麒敏、傅莎、徐华清等：《特朗普政府宣布退出〈巴黎协定〉的分析及对策建议》，载《中国发展观察》，2017 年第 12 期，第 5-10、55 页。

[8] 莎士比亚名言：“人间大小事，有其潮汐。把握涨潮，则万事无阻；错过了，一生的航程就困于浅滩与苦楚”，Robert O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London: Routledge, 2004, p.214.