

逆全球化事件对巴黎气候进程的影响

董亮

(外交学院,北京 100037)

摘要: 尽管《巴黎协定》被视为国际气候外交的重要成果并迅速生效,但是当前全球气候治理仍然面临着很多不确定性,这是逆全球化浪潮所带来的全球治理后果。在英国“脱欧”、美国特朗普政府宣布退出《巴黎协定》事件出现后,联合国气候变化制度有被弱化的风险,《巴黎协定》的履约前景变得更为不明朗。“脱欧”事件对欧盟的影响相对容易预计,而特朗普的气候政策则是一种更严重的全局性冲击,其气候政策存在更多的不稳定性。逆全球化事件必将导致全球政治合作意愿波动并波及政府间气候合作的有效性。

关键词: 全球气候治理;巴黎进程;英国脱欧;特朗普;《巴黎协定》

中图分类号: D815 **文献标识码:** A **文章分类号:** 1674-7089(2018)01-0058-13

基金项目: 北京市社科基金青年项目“北京参与联合国2030年可持续发展议程研究”(17ZGC011)

作者简介: 董亮,博士,外交学院亚洲研究所助理研究员。

巴黎气候大会后,全球气候治理的意愿空前高涨,随后《巴黎协定》迅速满足生效条件。然而不到半年时间,2016年发生的两个重大政治事件:英国“脱欧”与特朗普胜选美国总统,则为刚刚开启的巴黎进程蒙上了阴影。在此背景下,巴黎气候进程的不确定性不断增加。^①

本文首先对国际气候外交推动《巴黎协定》达成进行简要介绍,并分析该协定的特点,再对当前国际气候制度所处的逆全球化背景进行阐述,并分别从英国“脱欧”与特朗普政府宣布退出《巴黎协定》的影响进行分析,试图剖析国际气候治理所面临的问题。

一、国际气候外交与《巴黎协定》

为确保达成一个适用于各国且具有法律约束力的协议,《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)各主要缔约方在2015年的巴黎气候大会上达成了《巴黎协定》,形成了广泛的政治共识。由于应对气候问题的紧迫性以及来自国际社会的压力,借助会前的双边及多

^① Liang Dong, The Trump Administration's Decision to Withdraw the United States from the Paris Climate Agreement, Chinese Journal of Population Resources and Environment, vol.15, no.3, 2017. p.183.

边合作,国际社会达成《巴黎协定》十分不易。^①

(一)中美欧与《巴黎协定》的达成和生效

作为多边主义的重要外交成果,2015年达成的《巴黎协定》(简称《协定》)被视为未来国际气候治理的路线图。^②巴黎谈判实际上始于2011年“德班增强行动平台”,在2015年举办的大会上最终达成协议。经过数年的准备与协调,各国在《巴黎协定》中做出了“议定书式”具有法律约束力的安排。^③

在国际气候谈判中,欧盟、美国和中国具有重要的引领作用,被广泛视为重要的行为体。^④三方通过气候外交共同达成了各主要谈判阵营都能接受的国际协议。中国与美国都对此次大会采取了积极的态度,双方的合作也成为大会取得成功的重要因素。^⑤2014年中国与美国签署了《中美气候变化联合声明》,对巴黎大会起到了积极的促进作用。随后,于2015年9月发表的《中美元首气候变化联合声明》宣布了双方到2030年的气候目标,这一共识成果打破了国际气候谈判中长期存在的僵局,突出表明了中美致力于达成一项成功的气候协议的政治意愿。^⑥而欧盟则充当了一种工具与理念型的领导角色,借助主场外交的组织安排优势,推动各方形成共识。欧盟运用主办国法国的谈判管理能力解决了谈判中出现的一些问题,建立了必要的桥梁并达成妥协,促成了国际协议的最终实现。

美国、中国与欧盟不仅共同推动了《巴黎协定》的达成,也为其后来的快速生效提供了支撑。^⑦2016年4月,联合国总部举行了《巴黎协定》的签署仪式。同年9月举办的G20杭州峰会期间,中美两国完成了《协定》的国内批准手续。^⑧2016年10月5日,《巴黎协定》满足了生效条件,于11月4日正式生效。^⑨虽然巴黎气候进程主要针对2020年后的国际气候行动,但是在此之前,实际上已经启动了对其规则的细化。

(二)《巴黎协定》“自下而上”的贡献模式

作为《巴黎协定》的核心,国家自主减排贡献(NDCs)概括了各国的主要目标和政策。^⑩《协定》还建立了回顾执行情况、“增强性透明度框架”、五年全球盘点和履约的若干

① Anthony Robbins, “How to Understand the Results of the Climate Change Summit: Conference of Parties 21 (COP21) Paris 2015,” *Journal of Public Health Policy*, vol. 37, no.2, 2016, p.130.

② Peter Christoff, The Promissory Note: COP 21 and the Paris Climate Agreement, *Environmental Politics*, Vol.25, No.5, 2016, p.765.

③ The International Institute for Strategic Studies, The International Politics of Climate Change after Brexit, *Strategic Comments*, Vol.22, No.6, 2016, pp.viii-ix. DOI: 10.1080/13567888.2016.1232017

④ Miranda A. Schreurs, “The Paris Climate Agreement and the Three Largest Emitters: China, the United States, and the European Union,” *Politics and Governance*, vol. 4, no. 3, 2016, pp.220-222.

⑤ Jorge E. Vinales, Joanna Depledge, et al. “Climate Policy after the Paris 2015 Climate Conference,” *Climate Policy*, vol.17, no.1, 2017, pp. 1-8.

⑥ Fiona Harvey, “Paris Climate Deal: Where US and China Have Led, Others Must Quickly Follow”, *The Guardian*, 2016-09-03, <https://www.theguardian.com/environment/2016/sep/03/paris-climate-deal-where-us-and-china-have-led-others-must-quickly-follow>.

⑦ Sebastian Oberthuer, The European Union in Crisis: What Future for the EU in International Climate Policy? IES Policy Brief Issue 2016/18, http://aei.pitt.edu/82516/1/IES_Policy_Brief_2016-18_The_European_Union_in_Crisis.pdf

⑧ 董亮:《G20参与全球气候治理的动力、议程与影响》,《东北亚论坛》,2017年第2期,第59-70页。

⑨ The Paris Agreement, UNFCCC, http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

⑩ Sebastian Oberthür, “Reflections on Global Climate Politics Post Paris: Power, Interests and Polycentricity,” *The International Spectator*, pp.81-82. Published Online: 01 Nov 2016.

进程,为国际气候法律和政策提供了基本的制度框架。^① 具体来说,《巴黎协定》的重要性体现在:第一,将在本世纪内把全球平均升温控制在工业化前的 2℃ 以内,并向升温 1.5℃ 的目标努力。第二,尽快实现温室气体排放达到峰值,继而在本世纪下半叶实现温室气体净零排放。第三,从 2023 年起,将每五年对全球气候行动所取得的成果进行一次盘点,以实现全球应对气候变化的长期目标。根据规定,联合国秘书长担任《巴黎协定》保管人的角色。

实际上,巴黎气候大会最终确立了“自下而上”的减排模式,取代了《京都议定书》所确立的“自上而下”的减排方式,^②而这种新型的减排路径具有较之以往不同的特点(参见表 1)。与《京都议定书》相比,巴黎进程更为强调全球气候行动的透明度问题、国家自主减排的声誉与动力以及全球气候治理的多元参与等要素。

表 1 全球气候治理模式及其构成

“自上而下”治理模式(京都进程)		“自下而上”治理模式(巴黎进程)
特点	强调制裁	强调透明度
	遵循后果性逻辑	遵循适当性逻辑
	权力为中心	权力、声誉、动力
	国家中心主义	多层治理、多元行为体参与
	被动、责任	主动、自愿
国际法意义	《京都议定书》具有法律约束力、公约-议定书模式。	《巴黎协定》具有法律约束力、公约-议定书模式。

目前,大部分政界与学界人士的共同观点是,《巴黎协定》所确立的全球气候治理体制是一种混合体,其中囊括了权力、声誉及自主动力等要素。因此,在这种体制下,国际气候减排具有一种共享的领导权,需要各主要国家行为体继续致力于全球意愿与减排雄心。当然,这一机制也为减排力度大、履约及时的国家提供了更高的全球声誉,突出了这些国家以身作则的行动领导力,但对减排不力或是退出的国家也没有惩罚措施。

二、英、美国内政治生态变迁及其国内能源、气候政策的调整

在全球化过程中出现的国家间发展不平衡问题同样深刻且复杂。就南北问题而言,全球化虽然催生了一批新兴经济体,促进了发展中国家的群体性崛起,但同时也产生了一批被边缘化的国家,而一些发达国家需面临的风险和压力也不断增加,这种状况恶化了欧美内部的政治社会生态,是造成一些地区性冲突和动荡持续不断的重要因素之一。^③

这就是逆全球化事件在 2016 年掀起波澜的深刻原因。巴黎大会后,全球气候治理的意愿空前高涨。然而,不到半年时间,于 2016 年发生的两个重大政治事件:英国“脱欧”与

① Harro van Asselt, “Editorial,” *Review of European Community & International Environmental Law*, vol.25, no.2, 2016. pp. 139-140.

② 董亮:《会议外交、谈判管理与巴黎气候大会》,《外交评论》,2017年第2期,第135-156页。

③ 徐坚:《逆全球化风潮与全球化的转型发展》,《国际问题研究》,2017年第3期,第1-15页。

特朗普政府执政,不仅改变了本国的气候治理路径,也为巴黎气候进程蒙上了阴影。^①

(一)英国“脱欧”事件

2016年6月,英国就是否留在欧盟举行了全民公投。公投结果表明,“脱欧”(pro-Brexit campaign)一方获得了51.9%的支持率,以微弱优势超过“留欧”的票数,使英国成为欧盟历史上第一个正式申请退出的成员国。该结果一方面反映了英国政治中党派间的紧张关系,另一方面,时任首相大卫·卡梅隆(David Cameron)本想通过承诺进行全民投票的方式向欧盟施压,为其竞选谋求优势,但这一策略最终彻底失败了,^②其政治赌博也被证明是鲁莽的。^③2017年,英国依照《里斯本条约》第50条,已经启动了为期两年的“脱欧”谈判。

在英国“脱欧”的过程中,民粹主义、民族主义、帝国主义以及分裂与不平之类的学术语言一直贯穿始终,这说明该事件背后具有复杂的政治动因。脱欧派引诱英国民众对欧盟政治和经济精英表达不满,特别是对欧盟(布鲁塞尔)官僚政治的反感,这种民意的泛滥后来成为“脱欧”的关键因素。

同样值得注意的是,尽管英国“脱欧”引发了震惊和不确定性,但由于欧盟长期以来已经在经济、社会和政治等领域形成了紧密的相互依赖的网络,因此,还存在着相当程度的潜在稳定因素,如环境、气候等政策的深度融合。^④一些后续“脱欧”议题的变化还需要进一步观察,如边境安全协议、相关机构的迁移以及环境与气候政策等。约瑟夫·奈(Joseph S. Nye, Jr.)认为,英国退出的地缘政治后果不会马上显露出来。他认为,起初,欧盟可能会变得更加紧密,但这将危害欧洲的使命感及其吸引力、软实力,并且欧盟要确保金融稳定并做好对移民的管理也将变得更加困难。虽然苏格兰分裂主义的复兴使英国近期更关注国内的情况,但长远来看,“脱欧”对均势与自由国际秩序的影响将是消极的。^⑤

目前,英国气候政策的基本态度可能并未改变。其一,英国作为《公约》(UNFCCC)缔约国的身份不会改变,并且仍然是《巴黎协定》的签署国。从1997年《京都议定书》起,英国的减排承诺一直高于欧盟的平均水平,如在巴黎进程中的国家自主减排承诺上,英国提出到2030年比1990年减少50%的排放目标,比欧盟的整体承诺高出10%之多。其二,英国仍将继续致力于国内的气候行动,如“气候法案”(Climate Act)已经制定了英国在减排和适应目标上的内容与基本路径。总之,气候变化不是英国公投运动的核心问题,因此,并没有出现大量要求取消气候立法的呼声。^⑥

然而,在“脱欧”进程中,英国国内的气候政策也有松动的态势。为了更好地进行“脱欧”谈判,英国政府将能源与气候变化部(Department of Energy and Climate Change)与商

① 截至2018年1月,已有197个缔约方中的173个批准了《巴黎协定》。参见:Paris Agreement-Status of Ratification, UNFCCC, http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php

② Andrew Glencross, *Why the UK Voted for Brexit: David Cameron's Great Miscalculation*, Palgrave Macmillan UK, 2016.

③ Anand Menon, and John-Paul Salter, "Brexit: Initial Reflections," *International Affairs*, Vol.92, No.6, 2016, pp. 1317-1318.

④ [英]罗伯特·盖耶尔:《英国脱欧的原因、过程及其对英国-欧盟-中国关系的影响》,《欧洲研究》,2016年第4期,第63页。

⑤ [美]约瑟夫·奈:《英国脱欧后的世界力量平衡》,《中国经济报告》,2016年第5期,第7页。

⑥ Camilla Born, *Brexit and the Paris Agreement*, E3G Briefing Paper, 2016.

业、创新和技术部(Department of Business, Innovation and Skills)进行了合并,成立了商业、能源与工业战略部(Department for Business, Energy and Industrial Strategy)。显然,涉及气候政策的政府部门在合并中被压缩。特蕾莎·梅任命气候质疑者英国保守党的安德里亚·利德斯姆(Andrea Leadsom)担任环境、食品与农业部(Department for Environment, Food and Rural Affairs)大臣。她曾质疑过气候变化是否真实存在,并公开反对风电场和欧盟的可再生能源目标,这些举动被广泛认为是英国承诺的有效气候行动正在减弱的信号。

同时,很多具有影响力的脱欧派都是气候怀疑论者,包括首相的新任联席参谋长尼克蒂莫西(Nick Timothy)在内,均反对英国的气候变化法案。^①显然,特蕾莎·梅政府在应对气候变化方面缺乏兴趣。根据2017年4月11日曝光的政府文件,英国计划软化应对气候变化和非法野生生物贸易的政策法规,从而保证“脱欧”之后的贸易。此外,由于英国已加入欧盟四十多年,其国内法已同欧盟法深度融合,“脱欧”对于英国国内法的影响不可忽视。其中,英国在环境领域的法律主要是以欧盟法为基础的,因此,英国环境、气候法规未来的走向还具有一定不确定性。

总之,英国“脱欧”所引发的巨大震动表明了一些更深层次的问题,即在全球化和欧洲化的过程中产生了一些潜在的紧张和矛盾。英国进行“脱欧”公投是逆全球化和反一体化思潮的反映。

(二)特朗普当选美国总统及其气候能源政策的转向

2016年11月,特朗普当选为美国新任总统,成为2016年继英国“脱欧”公投后又一次震惊世界的逆全球化政治事件。特朗普反对国际自由贸易的立场获得了大批中产阶级中下层普通工人的支持,满足了在全球化进程中出现认同危机的白人选民的要求。加之,美国政治极化使政党政治失效,联邦政府工作效率低下,民众对政治精英不再信任。^②这些因素成为特朗普上台的深层次动因。

在竞选中,特朗普做出过很多政治不正确的表态,并将其外交政策的核心思想归纳为“美国第一”,换言之,特朗普更加偏好美国在国际上的相对收益,将美国的短期国家利益放在首位。特朗普也是全球气候变暖的质疑者,他上任后,美国能源气候政策立即呈现了对全球治理的负面、甚至是破坏性的作用。

回顾特朗普上台前后的气候立场,可以发现其破坏减排的个人意愿并没有太大变化。在竞选期间,特朗普曾认为《协定》对美国的能源使用造成限制,并给其商业发展带来不利影响,是“中国人发明的一个阴谋”(a hoax invented by the Chinese)。当选后,特朗普虽改口称对气候变化持“开放态度”,实际上,他却主张停止向联合国气候变化项目交费,将省下的资金用于国内基础设施建设和升级。^③目前,特朗普的国内气候政策与立场是松绑化石能源管制,回归传统能源发展路径,具体内容及影响如下:

第一,特朗普任命了一批气候质疑者担任内阁重要职位,这显示了他使权力重回传统

^① The International Institute for Strategic Studies, The International Politics of Climate Change after Brexit, *Strategic Comments*, Vol.22, No.6, 2016, pp.viii-ix. DOI: 10.1080/13567888.2016.1232017

^② 邵育群:《美国与全球化关系的再定义——高度不确定的未来》,《国际展望》,2017年第1期,第18-33页。

^③ 在此问题上目前的已有研究,可参见:张腾军:《特朗普政府的美国气候政策走向分析》,《和平与发展》,2017年第1期,第51-66页。余家豪:《特朗普上台后的全球气候治理变局》,《能源》,2016年第12期,第14-15页。

化石能源领域的决心。美国内政部、能源部和环保署等部门的领导者很有可能在未来推行与奥巴马政府截然不同的能源与气候政策。^①其中很多任命让人匪夷所思,如由美国环境保护署(EPA)反对者斯科特·普鲁伊特(Scott Pruitt)接任环保署署长。普鲁伊特从2002年就开始接受能源公司的支持,其中有一半的资金用于特朗普的竞选活动。再如,提名前德克萨斯州州长、石油行业的支持者里克·佩里(Rick Perry)出任能源部长,他曾因呼吁撤销美国能源部而出名。特朗普还提名莱恩·辛克(Ryan Zinke)担任内政部长,辛克支持在美国进行煤炭开发,希望扩大对燃煤发电厂的税收优惠。由此可见,特朗普未来的气候政策可能会与奥巴马的清洁能源政策大相径庭。

而在外交领域,特朗普任命油气巨头埃克森美孚 CEO 蒂勒森(Rex Tillerson)担任新一届国务卿,但其气候立场与特朗普有所相悖。在2017年1月11日国会参议院外交关系委员会举行的国务卿提名人听证会上,蒂勒森曾表示气候变化的风险确实存在,后果可能足够严重。而参议院外交委员会主席共和党人鲍勃·科克尔(Bob Corker)提问:“基于科学研究,你认为人类活动是否导致了气候变化?”蒂勒森的回答是:“大气中的温室气体在增加,并正在发挥作用。我们预测这种效果的能力非常有限。”但他随后补充说,美国需要参与全球气候谈判进程,评估其他国家的承诺程度,并据此调整美国的相应进程。^②

第二,特朗普政府不断破坏美国国内的减排进程。早前,特朗普不仅表示将会取消清洁电力计划,还承诺要重振化石燃料行业。^③一方面,特朗普率先采取的举措是放松对环保的管制。2016年2月,美国联邦最高法院已经做出裁定,暂停执行奥巴马政府的《清洁电力计划》。^④特朗普不仅在联邦一级逐步降低或取消对再生能源发展的推动政策,还不断推动州一级的工作。另一方面,在签署命令废除奥巴马的气候变化政策后,特朗普于2017年3月29日颁布“能源新政”。根据这一新政,美国政府计划开采并消费更多的煤炭,放宽小型汽车和卡车的燃油效率标准。“能源独立”的行政令不仅废除了奥巴马治下的“清洁电力计划”,而且取消了环境质量委员会(Council on Environmental Quality)发放基建牌照时参考气候变化的规定,解除煤炭禁令,并且不再限制油气开采场所的甲烷排放。总之,特朗普的目的在于削弱奥巴马时期制定的涉及气候变化的环保监管法规。^⑤

特朗普特别支持石油、煤炭等行业的复苏。2017年1月24日,特朗普签署了两份单独的行政命令,以推动耗资数十亿美元的拱顶石(KeystoneXL)项目和达科塔管线(Dakota Access)项目的管道建设。特朗普强调,这两个项目有助于兑现其竞选期间为国内创造就业机会的承诺,并提出这两条管道建于美国国内的部分必须使用本国生产的钢材。其中,拱顶石项目是美国当今最受争议的石油管道项目,由于担心环境污染,奥巴马政府曾在

① 余家豪:《美国能源权力将回归传统能源领域》,《能源》,2017年第1期,第55页。

② Robinson Meyer, Rex Tillerson Says Climate Change Is Real, but ..., *The Atlantic*, 2017-1-11, <https://www.theatlantic.com/science/archive/2017/01/rex-tillerson-climate-change/512843/>

③ [美]迈克尔·E·曼恩、[美]苏珊·乔伊·哈索:《特朗普与美国气候政策》,《光明日报》,薄锦译,2017年3月1日。

④ 凭借总统行政权力,奥巴马任期内推行通过了《清洁电力计划》以及第一份全国范围内的《气候行动计划》,旨在进一步严格限制发电、煤炭行业的碳排放水平,甚至提出到2030年发电厂碳排放目标将在2005年基础上减少32%。这对于传统发电、煤炭行业来说是十分激进的。

⑤ 《外媒称中国成美能源新政赢家:特朗普“让中国再次伟大”》,2017年3月30日, <http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20170330/1829844.shtml>, 2017年10月2日。

2015年巴黎气候大会前夕予以最终否决。而2017年3月24日,美国国务院颁发了这一项目的总统许可证,成为该项目的重要转折点。对此,跨加拿大(TransCanada)总裁兼首席执行官鲁斯·戈林(Russ Girling)表示,感谢特朗普总统的行政部门审查和批准这一重要举措,其公司将继续投资和加强北美的能源基础设施。^①达科塔管线是另一个被中断的项目。2016年,该输油管的修建因威胁了水资源等环境要素,破坏美国原住民的墓地、祷告点和其他文化遗产而一直难以推进。^②

在宣布退出TPP并重启两个石油管道建设后,特朗普又着手修改《多德-弗兰克法案》(Dodd-Frank),力图为华尔街受到的过度监管进行松绑。^③2017年2月,特朗普签署了一项命令,用于废除证监会2010年根据这一法案制定的信息披露规则,该规则原本强制石油天然气和矿业公司披露在世界各地进行资源交易时向外国政府提供的信息,修改后,这些在美国证交所上市的石油公司不再需要披露相关款项。规定松绑之后,由于埃克森美孚、雪佛龙等石油巨头不必披露这些较为敏感的信息,进而促进了煤炭、石油行业的复苏。^④

此外,特朗普的上台无疑增加了科学家参与气候问题的政治风险。一直以来,气候和环境科学家是参与美国及全球气候治理的重要力量,在塑造科学认知方面发挥了很大的作用。《巴黎协定》授权联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)在2018年评估实现1.5℃升温的特别报告,意图进一步以科学信息推动减排行动。而特朗普政府可能会贩卖错误的气候信息,恐吓科学家,并压制相关科学研究结果。^⑤这种将科学研究边缘化的策略,可能会与小布什政府的做法相似。

三、英国“脱欧”对欧盟气候政策的具体影响

“脱欧”对欧盟最大的影响在于,使欧盟更加难以有效应对危机,而欧盟也可能长期陷入经济不振、社会不稳、政治不安定的困境之中。经过金融危机和欧债危机的双重打击,欧盟国家经济难以迅速复苏。因此,英国公投的“脱欧”结果打破了欧盟内部长期形成的力量平衡格局,这可能不利于成员国合力应对危机。^⑥

“脱欧”已经成为英国与欧盟关系的一个重要转折点。一直以来,欧盟国家都很重视

① TransCanada receives Presidential permit for Keystone XL (PDF), Keystone XL Project, March 24 2017, 2017http://transcanada.mwnewsroom.com/Files/40/408471fb-b4b0-4928-b42d-385fc4ba047a.pdf

② 何家星:《特朗普拟重启北达科他管道建设、原住民誓言反对》,2017年1月25日,http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-01/10021616.html,2017年10月2日。

③ 悦生:《动刀〈多德弗兰克法案〉特朗普为华尔街“松绑”》,2017年2月9日,http://www.chinatimes.cc/article/64287.html,2017年10月3日。

④ 袁源:《特朗普又砍奥巴马一刀 油气业海外反腐法规被废除》,2017年2月3日,http://energy.people.com.cn/n1/2017/0203/c71661-29055830.html,2017年10月3日。

⑤ Simon D. Donner, “Risk and Responsibility in Public Engagement by Climate Scientists: Reconsidering Advocacy During the Trump Era,” *Environmental Communication*, 2017, p.4. Published online: 26 Feb 2017, DOI: 10.1080/17524032.2017.1291101

⑥ 冯仲平:《英国脱欧及其对中国的影响》,《现代国际关系》,2016年第7期,第1-6页。

英国的成员地位,但英国对主权和自身特殊性的想象已经超越了欧盟公民关系与多重标准。^① 英国“摘樱桃”(Cherry-Picking)般的利己退出方式引起了欧盟其他成员国的强烈不满。目前来看,英国欲完成脱离欧盟,还需进行长达两年左右的谈判,涉及退出费用问题、移民以及未来与欧盟关系等三个方面的谈判。“脱欧”谈判已经消耗了欧盟谈判团队的大量精力,这点间接减弱了欧盟在气候议题上的作用。而“脱欧”对英国、欧盟及全球气候治理的影响则是事件本身的副产品,^②其影响目前来看大致如下:

第一,英国“脱欧”对欧盟参与全球气候治理具有极大的负面影响。^③如前所述,欧盟在《巴黎协定》的达成过程中发挥了关键作用。^④ 英国脱欧程序可能分为两个阶段:第一阶段主要讨论退出问题,第二阶段的谈判则直接影响欧盟与英国在《巴黎协定》下的减排任务,因为这一阶段的目的是重构英国与欧盟的关系,^⑤可能导致欧盟内部其他国家的气候目标发生变化。^⑥无疑,“脱欧”势必削弱欧盟在气候联盟和谈判上的软硬实力。^⑦

2016年以来,英国“脱欧”导致许多欧盟成员国拖延了议会批准《巴黎协定》的进程,这些国家(包括法国)希望在欧盟确定集体减排目标之后,再修订各自的具体贡献和目标。由于英国的减排承诺比欧盟集体的目标更严格,英国离开后,将会增加其余国家的负担,欧盟需要在确定的减排目标基础上额外要求减少7%的排放分配量。这个负担很可能引起减排不积极成员国的不满。^⑧

虽然欧盟仍在不断释放积极应对气候变化的信号,但后续发展并不乐观。截至2017年4月,除波兰和希腊之外,其他所有欧盟成员国均承诺自2020年起不再新建燃煤电厂,以履行气候承诺,推动清洁能源转型。可见,欧盟仍需加速气候行动,以落实在《巴黎协定》中的减排承诺,但欧盟自身也面临2017年法德大选的政治波动期。虽然法国大选的结果起到了一定稳定的作用,但欧盟仍需腾出更多的时间和精力处理气候议题。^⑨

① Veit Bachmann, and James D. Sidaway, “Brexit Geopolitics,” *Geoforum*, Vol.77, 2016, pp.47-50. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.10.001>

② The International Institute for Strategic Studies, The International Politics of Climate Change after Brexit, *Strategic Comments*, Vol.22, No.6, 2016, pp.viii-ix. DOI: 10.1080/13567888.2016.1232017

③ Andrew Scott, Brexit: Implications for Climate Change Commitments, *Overseas Development Institute Briefing*, 2016-09, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10890.pdf>

④ Sebastian Oberthür: Where to go from Paris? The European Union in climate geopolitics, *Global Affairs*, 2016, <http://dx.doi.org/10.1080/23340460.2016.1166332>.

⑤ 吴正龙:《英国脱欧的两种前景和三大难关》,2016年3月27日,http://bjrb.bjd.com.cn/html/2017-03/27/content_120531.htm,2017年1月4日。

⑥ Shehab Khan, Brexit could 'Derail' EU Attempts to Fight Climate Change and Reduce Greenhouse Gas Emissions, say MEPs, *The Independent*, 2017-02-08, <http://www.independent.co.uk/environment/brexit-latest-news-derail-eu-attempts-climate-change-greenhouse-gas-emissions-meps-ets-a7569896.html>

⑦ Quirin Schiermeier, “Brexit Looms Large Over EU Climate Agenda,” *Nature*, 2016.

⑧ The International Institute for Strategic Studies, The International Politics of Climate Change after Brexit, *Strategic Comments*, Vol.22, No.6, 2016, pp.viii-ix. DOI: 10.1080/13567888.2016.1232017

⑨ 2017年7月,法国环境部长尼古拉斯·胡洛特(Nicolas Hulot)宣布法国将在2040年前禁止所有汽油和柴油车辆,并将其作为《巴黎协定》的一部分。法国还将在2022年后将不再使用煤炭发电。参见:Chloe Farand; France will 'ban all petrol and diesel vehicles by 2040, 6 July 2017, *The Independent*, <http://www.independent.co.uk/environment/france-petrol-diesel-ban-vehicles-cars-2040-a7826831.html>

第二,“脱欧”刺激了欧盟的差异一体化进程(differentiated integration),^①将使欧盟内部的气候政策更加难以协调。若仅分析“脱欧”的直接影响,会发现它对国际气候政策的影响可能是有限的,但假如“脱欧”引起其他连锁反应,如欧盟内部政治不稳定或殃及欧盟自身的一体化,那么欧盟在全球气候治理中的领导力也将难以为继。^②这一点集中体现在德法与波兰之间在欧盟内部分歧上。^③老欧盟国家与中东欧等成员国之间由于经济发展阶段的不同,这些国家对法德主导的气候政策越来越不满意。知名学者劳伦斯·弗里德曼(Lawrence Freedman)认为,脱欧导致欧盟的国际角色潜在变化,加剧了欧盟解体的可能性,英国的脱离可能引发其他同样受到限制的欧盟成员国的不满。因此,欧洲的内部秩序正在出现紧张的趋势,并且可能进入更加混乱和危险的阶段。英国“脱欧”有可能增加欧盟内部政策的碎片化倾向。^④更为复杂的是,欧盟内部可能会发生何种变化尚难以预料,^⑤而任何变化都会深刻影响欧盟的环境与气候政策。

四、特朗普退出《巴黎协定》对全球气候治理的影响

在奥巴马担任总统期间,美国在国际气候治理中扮演了积极的角色。美国不仅增加了清洁能源技术、提高能源效率等重大提案,还强化了环境保护的力度。气候变化在奥巴马的政治遗产中占据了醒目的位置,而签署《巴黎协定》也成为其执政期的重大亮点之一。美国曾承诺在2025年之前将整体碳排放量比照2005年的水平减少26%—28%,而清洁电力计划正是这一承诺的基础。此外,奥巴马重要的气候政治遗产还包括与中国签署的两份政治协议。根据协议,作为对美国减少碳排放的回报,中国的温室气体排放量将力争在2030年前达到峰值。其中,清洁电力计划促成了中美气候协议,并为两国的气候合作提供了动力。^⑥奥巴马政府还承诺在2020年前向较贫困国家捐助30亿美元。

然而,特朗普上台后对奥巴马的气候政治遗产进行了全面清除。在影响力上,特朗普政府的气候政策及其破坏性可能更为剧烈,而这种冲击可能成为巴黎进程的重要阻碍。^⑦从国内与国际政治角度看,特朗普退出《巴黎协定》具有一定象征意义。和就职时相比,特朗普面临诸多执政困局,例如在“通俄门”事件的泥潭中越陷越深,重大立法均受到挫败,执政能力饱受质疑,美国的大国关系、美朝危机等问题。对此,国际环境政治学者彼得·哈斯(Peter M. Haas)认为,特朗普退出《巴黎协定》主要是为了打破国内政治僵局,是

① Daniela Annette Kroll, and Dirk Leuffen, “Ties that Bind, can also Strangle: the Brexit Threat and the Hardships of Reforming the EU.” *Journal of European Public Policy*, 2016, pp. 1311–1315. Published online: 29 Apr 2016, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2016.1174532>

② 董亮:《欧盟在巴黎气候进程中的领导力:局限性与不确定性》,《欧洲研究》,2017年第3期,第74–93页。

③ Poland to Draw Red Line on EU Climate Change Targets, 2014–10–07, <http://www.thenews.pl/1/10/artukul/183478,poland-to-draw-red-line-on-eu-climate-change-targets>

④ Lawrence Freedman, “Brexit and the Law of Unintended Consequences,” *Survival: Global Politics and Strategy*, vol.58, no.3, 2016, p.12.

⑤ Tim Oliver, European and International Views of Brexit, *Journal of European Public Policy*, Vol.23, No.9, 2016, p. 1323., DOI: 10.1080/13501763.2016.1174534.

⑥ 美国《清洁电力计划》全文,2015年8月6日,<http://www.cec.org.cn/guojidianli/2015-08-06/141511.html>,2017-10-04。

⑦ 周大地、高翔:《应对气候变化是改善全球治理的重要内容》,《中国科学院院刊》,2017年第9期,第1022–1028页。

出于摆脱国内执政困境的目的。^①

（一）特朗普退出《巴黎协定》的决定

特朗普在竞选中多次提及要退出《巴黎协定》，并在2017年6月决定正式退出。特朗普的团队在这一问题上分为两派，其中蒂勒森、伊万卡和库什纳赞成留在《巴黎协定》中，但班农和普鲁伊特主张退出。2017年6月1日，“我们退出了”，身着深色西服、打红色领带的特朗普说，“但我们将开始谈判，看看能否达成一个公平的协议。如果可以的话，那太棒了。如果我们不能，也没关系。”特朗普宣布完毕，在场记者大声提问，但他并未作答便转身离去。当天出席发布会的人员安排也体现了特朗普的立场。反对《巴黎协定》的白宫首席战略师班农、环境保护局局长普鲁伊特在座，而希望留在其中的国务卿蒂勒森、特朗普长女伊万卡及女婿库什纳没有现身。^②此外，美国政府会严格执行《协定》规定的退出程序。据美国媒体报导，普鲁伊特将成立一个小组，负责处理退出事宜。这一决定公布之后已经引起广泛影响。

第一，美国地方政府与商界反应强烈。在宣布退出的几日内，一个由美国商界、教育界和地方政府领袖组成的联盟声称将继续遵守旨在应对全球气候变化的《巴黎协定》，对抗特朗普的“退出”决定。这个联盟名为“我们依然在”（We Are Still In），其成员数量已经超过1000个，包括美国的州、市、企业、投资者以及高等院校。其中多家企业是全球500强公司，包括苹果、谷歌、脸书、阿迪达斯、耐克、特斯拉等知名企业。特朗普还面临来自国会、司法系统与行政部门“三权分立”制度的制约。在这一体制之外，其政府还受到媒体、利益集团、公众等社会方面的监督。^③目前而言，特朗普虽然敢冒天下之大不韪退出《巴黎协定》，但其后续的国内气候政策仍具有不确定性。

第二，普通民众抗议不断。2017年4月29日是特朗普政府执政百日，但迎接他的是全美370多场“人民气候游行”，美国民众纷纷走上街头反对特朗普政府的气候政策“开倒车”。在首都华盛顿的宾夕法尼亚大道上，到处是抗议者，活动高峰期的参与者超过20万人。除华盛顿外，美国其他城市也在当天举行了气候游行活动。在美国之外，德国、希腊、英国、新西兰、日本、菲律宾、巴西、墨西哥、肯尼亚和乌干达等国也举办了这一活动。此外，美国首都还见证数十万人冒雨参加“科学大游行”，以表达对特朗普政府的不满。^④对此，原奥巴马总统科技顾问约翰·霍尔德伦认为，巨大的全球力量在背后支持《巴黎协定》，美国的退出会被国际社会所抛弃。^⑤

第三，中国与欧盟均表达了执行《巴黎协定》的明确立场。国际各界的失望之情溢于言表，其中，联合国秘书长古特雷斯认为，美国宣布退出《巴黎协定》“是一件令人极其失

① Peter M. Haas, Parxit, the United States, and the world, *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, Published online: 03 Jul 2017, DOI: 10.1080/10042857.2017.1343906

② 《美退出〈巴黎协定〉招致全球批评》，《南方日报》，2017年6月3日，http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2017-06/03/content_7643061.htm，2017年10月3日。

③ 楚树龙：《特朗普“新政”走势及其影响》，《当代世界》，2017年第4期，第4-7页。

④ 林小春：《特朗普执政百日见证全美气候大游行》，新华网，2017年4月30日，<http://news.21cn.com/hotnews/a/2017/0430/11/32220403.shtml>，2017年10月4日。

⑤ 蔡立英：《预算、气候变化、特朗普和一些遗憾——〈自然〉杂志专访奥巴马总统科技顾问约翰·霍尔德伦》，《世界科学》，2016年第8期，第45-47页。

望的事”。^①而中国一直在巴黎大会扮演重要的引领角色,也不希望美国退出《协定》,在2017年5月14日举办的“一带一路”峰会上中国再次传达了应对气候变化的决心。同时,欧洲多个国家的领导人继续发声,表达对《协定》的支持以及对抗气候变化的决心。意大利、法国、德国三国领导人发布联合声明,称坚信《巴黎协定》条款不容修改。

第四,一些能源企业也增大了低碳发展的呼声。近来,为了维护煤企在全球市场的利益,包括云峰能源(Cloud Peak Energy)和皮博迪能源(Peabody Energy)在内的几家美国大型煤炭公司出于国际地位的考虑,甚至建议特朗普政府遵守《巴黎协定》。对于日益趋向国际市场的大型煤炭企业来说,留在巴黎气候进程中才有助于美国谈判代表维护煤炭企业在未来能源结构中的地位。2017年5月,由214个机构投资者签署的信函表达了对美国气候政策的关切,主要是向特朗普政府传递不要退出《巴黎协定》的信息。^②

世界气象组织官员德翁·特布兰赫预计,在最糟糕的情况下,美国的这一决定到本世纪末将会使全球平均气温多增加0.3℃。^③与十六年前小布什宣布退出《京都议定书》不同的是,这次退出《巴黎协定》尚未引发多米诺骨牌效应。^④但长期来看,美国的行动可能会对印度、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚等刚开始重视气候变化问题的新兴经济体产生负面效果。

2017年8月4日,联合国秘书长古特雷斯收到美国常驻联合国代表团发出的关于退出《协定》的文书,表达了美国“在符合条件的情况下尽早退出有关气候变化的《巴黎协定》”的意向。该文书还声称,“除非发现重新介入的合适条款”,否则不参与《协定》。在彻底退出《巴黎协定》前,美国政府会继续参加国际气候变化谈判。^⑤有趣的是,美国最快可以在2020年11月正式退出,而特朗普的第一个总统任期将于2021年1月结束。根据《纽约时报》的报道,这意味着最终的决定将由美国选民在四年后的美国总统大选中做出。

(二)美国对国际气候议题的阻碍及其所面临的制约因素

在国际上,特朗普政府还在多边机制与双边机制中不断阻碍气候议题。特别是在G7和G20机制内,特朗普政府不断以各种理由干扰关于气候的政治共识声明,借以破坏全球气候治理的政治氛围。

在双边机制中,特朗普在2017年5月末的意大利G7峰会上表示,需要更多时间考虑《巴黎协定》问题,七国集团因而未能就遵守应对全球气候变化的《巴黎协定》达成一致。2017年7月7日至8日,G20峰会在德国汉堡举行。除美国外的其他19个成员方在履行

① 《特朗普宣布美国退出〈巴黎协定〉引各方反对》,2017年06月02日,http://world.people.com.cn/n1/2017/0602/c1002-29313489.html,2017年10月04日。

② 康涵:《多国投资商力劝特朗普遵守巴黎协定 因忧心投资受影响》,2017年5月8日,http://news.ycwb.com/2017-05/08/content_24785658.htm,2017年10月04日。

③ 《美退出巴黎协定联合国秘书长:各国勿偏离正轨》,2017年6月3日,http://news.sina.com.cn/w/zx/2017-06-03/doc-ifyfuzmy1469839.shtml,2017年10月4日。

④ Liang Dong, The Trump administration's decision to withdraw the United States from the Paris Climate Agreement, *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, Published online: 26 Jun 2017, DOI: 10.1080/10042857.2017.1343903

⑤ 冯卫东:《美向联合国提交〈巴黎协定〉退约书》,2017年8月8日,http://digitalpaper.stdaily.com/http_www.kjrb.com/kjrb/html/2017-08/08/content_375422.htm?div=-1,2017年10月5日。

《巴黎协定》的问题上达成了政治共识,对国际社会进一步制定并落实巴黎承诺表达了一定的政治意愿。这次峰会还发布了《G20 气候和能源行动计划》,明确了履行气候治理的责任,有助于各方在推动能源转型方面提出具体举措。

在双边议题上,中美气候合作也迅速变冷。2017 年 3 月 19 日,习近平在北京会见美国国务卿蒂勒森。^① 在会晤中,蒂勒森并未提及气候变化问题,这也是在近几年的中美会晤中极少出现的现象。^② 2017 年 4 月初,中美元首在美国佛罗里达州海湖庄园 (Mar-a-Lago Estate) 举行会谈前,美方就公开表示不会谈论气候变化问题。^③ 而在奥巴马执政期间,中美气候合作曾是双方合作的亮点。特朗普的气候立场表明,中美在未来的气候合作方面很难延续奥巴马时期的政治意愿。同时,特朗普逆全球气候治理潮流的做法能持续多久还是一个未知数,其政策也具有诸多影响。

第一,特朗普打着“美国优先”的旗帜退出《巴黎协定》,这有损美国的国家形象。有别于小布什退出《京都议定书》所选取的科学视角,特朗普的做法更为露骨和不计后果。事实上,《协定》作为一部国际自愿条约,依靠松散的国家自主贡献来实现温室气体减排,并没有强制履约机制,美国完全可以选择执行《协定》。高调毁约的行为将使美国在国际合作中受到孤立,使其全球外交更加被动。一些美国外交政策专家担忧特朗普这一举措可能会损害美国的信誉,削弱美国在其他议题上的谈判影响力,例如贸易磋商和打击恐怖主义,并瓦解美国的全球领导力,这会让美国与德法等欧洲国家的关系更加微妙,会让全球进一步失去对美国的信任,有损美国的国家影响力和公信力。

第二,特朗普退出《巴黎协定》,将对美国外交以至全球气候治理带来负面效应。美国是全球第二大温室气体排放国,搁置《清洁电力计划》可能导致其排放量增长 25% 之多,这对控制全球升温目标来说是灾难性的。可以说,美国特朗普政府的气候政策必将不利于全球气候行动,可能严重削弱各国参与全球气候治理的信心与政治意愿。对此,欧盟曾经透露,有意绕过白宫,与美国企业领袖及州长合作,更考虑运用三项方案应对特朗普的举动,包括暂缓与美国的最新贸易谈判、向欧盟进口的美国货品征收高额碳税,以及加强与俄罗斯的关系。^④

实际上,应对气候变化也符合美国的利益。尽管温室气体减排会增加能源成本并带来 GDP 损失,但应对气候变化也能带来巨大的社会效益。一方面,温室气体减排能够缓解气候变化的风险,降低未来全球变暖对经济和生态系统造成的损失;另一方面,温室气体减排也会带来本地区空气质量改善、节约能源与资源、创造低碳产业就业机会等共生效益。美国以纽约州、加州和华盛顿州州长为代表的政界人士宣称,将组建美国气候联盟

① 《习近平会见美国国务卿蒂勒森》,2017 年 3 月 19 日, http://news.xinhuanet.com/politics/2017-03/19/c_1120653939.htm,2017 年 10 月 5 日。

② Jessica Meyers, Tillerson Wraps up Asia Trip on Hopeful Note, but Uncertainties over North Korea Remain, Los Angeles Times, 2017-3-19, <http://www.latimes.com/world/asia/la-fg-china-asia-china-20170319-story.html>

③ Andrew Buncombe, Donald Trump ‘won’t discuss climate change’ at meeting with Xi Jinping despite US and China being worst polluters, The Independent, 2017-4-5, <http://www.independent.co.uk/environment/donald-trump-xi-jinping-meeting-climate-change-denial-hoax-existential-threat-a7669186.html>

④ 《美或退出〈巴黎协定〉引抨击、欧盟计划“反击战”》,2017 年 6 月 4 日, <http://www.chinanews.com/gj/2017/06-04/8241405.shtml>, 2017 年 10 月 5 日。

(United States Climate Alliance), 继续致力于维护《巴黎协定》, 并对气候变化采取积极行动。^①

五、结 论

当前, 以英国“脱欧”和特朗普上台为代表的逆全球化潮流已经成为国际形势的突出特征。加上, 极右势力给法、德、意等欧洲主要国家政治生态带来的巨大冲击, 从不同角度反映出逆全球化思潮在西方国家的发展势头。不仅如此, 在一些发展中国家, 保护主义和民族主义近年来也有不同程度的抬头。^②而全球气候治理的相互依存关系一直与集体行动困境相伴, 要解决这种困境(特别是搭便车), 则需要强有力的国际制度安排和政治意愿。

在全球气候治理中, 很少有国家能够取代美国和欧盟所发挥的领导作用, 但这两方目前均出现了一些变化。即便不考虑毁约的国际政治负面影响, 退出《巴黎协定》所带来的短期收益也比特朗普所宣称的要小得多, 而长此以往, 则可能对美国及全球的环境与经济安全造成不可控的风险。特朗普政府反对全球化和多边主义的行为已经受到国际社会的广泛批评, 这些倾向和主张也在国内外受到强烈的抵制和反对, 其内容会逐渐受到更多限制, 其行动难度将与日俱增。^③

就“脱欧”而言, 英国与欧盟双方需要在2019年3月之前完成“脱欧”谈判。根据英国《星期日电讯报》的消息, “脱欧”的最终费用预计在350亿~470亿美元之间。目前, 双方最僵持不下的就是数额巨大的费用问题。^④同时, “脱欧”谈判也导致欧盟深陷其中, 无法强有力地推动全球气候治理进程。在此种情形下, 欧盟难以强化其在全球气候治理中所扮演的角色。此外, 目前欧盟的精力被内部经济停滞不前、难民问题、一体化困境等问题所牵制。同时, 在“脱欧”的背景下, 英国的国内气候政策是否会松动同样值得关注。

在气候政策上, 欧美关系可能将经历更为严峻的波折。虽然跨大西洋沟通机制较为成熟, 但欧美政界在国际气候问题中寻求协调性解决方案的过程可能受制于特朗普政府的政策偏好。就美、德关系而言, 特朗普与默克尔之间明显缺乏默契与好感。^⑤虽然美、法关系稍好于当前的美德关系, 但是马克龙也未能使特朗普撤销退出《巴黎协定》的决定。^⑥与此同时, 美国退出《巴黎协定》后, 中国和一些发展中国家将在国际问题上拥有更大的议价能力, 可能有利于中国等发展中国家塑造国际气候制度, 推进《巴黎协定》的细化工作。目前, 欧盟与中国持续关注特朗普政府的后续动作, 以调整各自参与《巴黎协定》进程的立场与政策。整体而言, 上述逆全球化政治事件不利于巴黎气候进程, 全球气候治理的前景仍不乐观。

(责任编辑: 李海中)

-
- ① 董亮:《跨国气候伙伴关系治理及其对中国的启示》,《中国人口·资源与环境》,2017年第9期,第120-127页。
② 徐坚:《逆全球化风潮与全球化的转型发展》,《国际问题研究》,2017年第3期,第1-15页。
③ Lindsay Dodgson, Here's Everything President Trump has Said Publicly about Climate Change, *Business Insider UK*, 2017-1-25, <http://www.businessinsider.com/everything-trump-has-said-climate-change-2017-1>
④ 祝乃娟:《脱欧谈判 前途未卜》,2017年8月8日, http://epaper.21jingji.com/html/2017-08/08/content_68009.htm,2017年10月5日。
⑤ 黄萌萌:《默克尔见特朗普:话不投机,但还得说》,《世界知识》,2017年第4期,第33-35页。
⑥ 高琳琳:《马克龙自称施展法式魅力 特朗普或回心转意重返〈巴黎协定〉》,《中国日报》,2017年7月17日。