

分类号:

密级: 公开

学校代码: 10140

学号: 403090366



遼寧大學

LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

论文题目: 试析后冷战时期美国气候外交政策走向

英文题目: An Analysis on the Tendency of American Climate
Diplomatic Policy in the Post-Cold War Era

论文作者: 宋军君

指导教师: 耿丽华 教授

专 业: 国际关系

完成时间: 二〇一二年五月

申请辽宁大学硕士学位论文

试析后冷战时期美国气候外交政策走向

An Analysis on the Tendency of American Climate
Diplomatic Policy in the Post-Cold War Era

作 者:	宋 军 君
指导教师:	耿 丽 华 教授
专 业:	国 际 关 系
答辩时间:	2012 年 5 月 19 日

二〇一二年五月·中国辽宁

辽宁大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所提交的学位论文是本人在导师的指导下独立完成的。论文中取得的研究成果除加以标注的内容外，不包含其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果，不包含本人为获得其他学位而使用过的成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体均已在文中进行了标注，并表示谢意。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：宋军君

2012年5月21日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的原件、复印件和电子版，允许学位论文被查阅和借阅。本人授权辽宁大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。学校须按照授权对学位论文进行管理，不得超越授权对学位论文进行任意处理。

保密（），在____年后解密适用本授权书。（保密：请在括号内划“√”）

授权人签名：宋军君

指导教师签名：



日期：2012年5月21日

日期：2012年5月23日

摘 要

气候变化给人类社会发展带来深刻影响，不断增加的温室气体排放量致使全球气候持续变暖，海平面不断上升以及气候极端事件频繁发生，这些都已经成为严重威胁各国安全的重要因素。随着气候变化重要性不断提升，气候外交已成为双边与多边外交领域的重要组成部分和主要议题。

美国作为冷战后唯一的超级大国，其气候外交政策成为世界长期关注的焦点。美国的气候外交政策的走向对国际多变的气候合作体系有着不容忽视的影响。奥巴马政府上任之初，改变了前任总统小布什对气候治理采用的单边主义风格，转变成比较务实和温和的路线。但无论奥巴马政府的气候外交政策有多大程度上调整，范围有多大改变，有一点永远不会变化，即美国的气候外交政策以现实主义为基础，无论何时，气候外交政策都以美国的国家利益最大化作为出发点，只是采取的方式将更加灵活多样。

本文从对冷战后美国历届政府气候外交政策的梳理着手，通过比较研究方法，探析每一届总统是如何对前任政策进行修正及传承；重点评述奥巴马政府在气候合作方面的外交活动，由此探析冷战后美国历任总统的气候外交政策实质，即维护美国既得利益，争取美国在气候变化领域的领导地位，政策调整仅仅是为战略性需要做出的战术性调整，最后分析美国的气候外交政策走向，以及给中国带来的影响和启示。

关键词： 美国 后冷战时期 气候外交

ABSTRACT

The earth's climate change produces profound influences to the development of human society. The growing greenhouse gas emission caused the continuous warming of global climate, the ever-rising of sea horizon and the frequent occurrence of extreme climate events, which were the principal factors to threat the national security around the world. Along with the improving importance of the climate change, climate diplomacy has been the key component and main issue of bilateral and multilateral diplomatic activities.

The United States is the only superpower after the cold war, and the climate diplomatic policies of which has been the long-term focus by other countries. The tendency and adjustment of climate diplomatic policies of the United States make the noteworthy effects on changeable climate cooperation system of the whole world. The Obama administration transform the unilateralism taken by Bush administration on climate treatment into a way more pragmatic and moderate when he took over the office. However, no matter how deep the adjustment extent and large the adjustment range was, there is one thing will not change for American climate diplomatic policies, which was based on the realism theory of the united states, and started with the maximization of American national interests at any time, just the way they taken is more agile.

This paper started with the clear out of climate diplomatic policies of previous American government after the cold war, and analysis how the presidents amended or inherited the policies make out by their predecessors. This thesis emphatically reviewed the diplomatic activities on climate cooperation by Obama administration, by which to analyze the intrinsic quality of every American president's policy on climate diplomacy after the cold war, that is protecting the vested interest of the United States, striving for the leadership on climate change, and the adjustment of policies is on tactic for the need of strategy.

Key Words: American Post-war period Climate diplomatic policies

目 录

摘要.....	I
ABSTRACT.....	II
绪论.....	1
0.1 选题背景和意义.....	1
0.2 研究现状.....	1
0.2.1 国外研究现状.....	1
0.2.2 国内研究现状.....	3
0.3 研究方法.....	4
0.3.1 材料分析法.....	4
0.3.2 理论与实际相结合方法.....	4
0.3.3 综合分析法.....	4
0.4 创新点与难点.....	4
0.4.1 创新点.....	4
0.4.2 难点.....	5
1 气候外交及美国气候外交的历史回顾.....	6
1.1 气候外交概述.....	6
1.1.1 气候外交的概念界定.....	6
1.1.2 气候外交的特点.....	6
1.1.3 气候外交的兴起.....	8
1.1.4 气候外交的发展历程.....	10
1.2 冷战前美国的气候外交.....	11
1.2.1 美国气候外交的兴起阶段.....	11
1.2.2 美国气候外交的迟滞阶段.....	12
2 后冷战时期美国气候外交政策的变化.....	14
2.1 试探反应阶段.....	14

2.1.1	签署《联合国气候变化框架公约》	14
2.1.2	加强气候外交立法	15
2.2	积极调整阶段	16
2.2.1	重视对气候问题的科学研究	16
2.2.2	建立气候治理合作多边机制	17
2.3	漠视倒退阶段	18
2.3.1	消极态度对待气候谈判	19
2.3.2	放宽美国国内的环保要求	19
2.3.3	被动调整气候外交政策	19
2.4	推行绿色战略主动应对阶段	20
2.4.1	深入参与多边气候外交	20
2.4.2	推动国内建立完善气候应对体制	22
2.4.3	提升气候变化在国家安全战略中的地位	22
3	后冷战时期美国气候外交政策的特点	24
3.1	美国气候外交政策发展的曲折性	24
3.1.1	各时期气候外交定位不同	24
3.1.2	气候外交政策具有多变性	25
3.2	美国气候外交政策演变的连续性	26
3.2.1	淡化回避公平性原则	26
3.2.2	坚持服务于美国国家利益	26
3.3	美国气候外交政策的影响因素	27
3.3.1	安全利益决定气候外交政策	27
3.3.2	经济利益决定气候外交政策	27
3.3.3	利益集团影响气候外交政策	28
3.3.4	政府首脑更替影响气候外交政策	28
4	美国气候外交政策走向与启示	30
4.1	美国气候外交政策走向分析	30
4.1.1	主张建立全新后京都机制	30
4.1.2	分化发展中国家内部阵营	30

4.1.3 倡导行业减排突显发展优势	31
4.1.4 利用灵活机制获取经济利益	31
4.2 美国气候外交政策对中国的影响与启示	31
4.2.1 美国气候外交政策对中国的影响	32
4.2.2 中国对于美国气候外交的应对之策	32
结束语	34
参考文献	35
致谢	38

图表目录

表目录

表 1-1	气候外交治理的公共产品属性	7
表 1-2	参与气候外交的主要行为体	8

绪 论

0.1 选题背景和意义

气候外交是一个新兴的外交领域，它的兴起和发展正是全球气候变化问题被国际社会逐渐重视的客观反映，因为气候变化问题对人类社会的发展进步影响深刻，甚至涉及国家安全和国际社会秩序的安定。气候变化给人类社会的发展带来深刻的影响，气候变化问题的全球性、长期性和复杂性决定了它存在范围广泛、破坏严重、影响深远。如何采取有效措施遏制气候变化带来的严重威胁是国际社会亟待解决的问题。

冷战后，美国气候外交经过了 30 多年的发展已成为国家对外政策中不可或缺的组成部分，属于美国国家战略的重要内容之一。但在 30 多年的实践过程中，美国气候外交政策呈现出时而积极时而消极、摇摆不定的发展态势。其实，美国气候外交政策的制定受到来自国内和国际两方面因素的共同影响，正因为有了影响因素此消彼长的改变，才使美国气候外交政策随之发展变化。因此，深入探讨美国的气候外交政策如何转变以及未来将如何发展对我国正确分析自身所面临形势、实现可持续发展等多重战略目标有重要的启示作用。

0.2 研究现状

0.2.1 国外研究现状

从 20 世纪 70 年代开始，国际政治议程中逐渐出现了一个越来越重要的议题，即关于全球的气候变化治理问题，美国政治学术届涌现出很多相关著作。概括地说，美国学界现有著述众多，其表现形式具有多元化的特点，并且展现出不同的研究路径，分别在美国气候外交政策、国际气候治理机制、气候变化与安全领域的关系等方面有不同的研究成果。

关于美国的气候外交政策研究，大体上分两个方面：

一方面相对侧重研究美国国内政策如何对气候外交政策制定产生影响，主要的代表人物加里·布林纳曾专门就 20 世纪末期国会关于全球气候变化议题的提议进行了充分的分析和解释。他的观点是，是美国三权分立的政治体制决定了总统的权力限度，谈判签署的国际条约只有通过国会批准并立法才能进行实施，美国陷入国

际气候谈判僵局的原因就是这种政治体制的影响，由于利益集团对国会议员的游说作用以及国会议员的意识形态有很大的差异性，国会对美国气候外交政策的制定产生了重要影响。另外，国会的分权分立结构也造成了国会应对复杂的气候变化问题能力十分有限。尼尔·哈里森通过分析“双层博弈”模式，探讨国内因素对美国气候外交政策的影响，他指出，由于国内因素的制约，美国对于全球气候治理的重要性没有足够认识。雅各布·帕克认为，在对美国气候外交政策施加影响的各个因素中，包括美国政府和国会，也包括一些非政府组织、利益团体。

另一方面相对侧重研究国际气候治理机制对美国气候外交政策的影响。戴维·维克托出版的《气候变化：激辩美国的政策选择》一书提到了三个可选性政策：一种是作为现代而富饶的国家，美国可以承担气候变化所带来的影响，也就是说，对于气候变化问题，美国没有必要采取任何减排行动；二是在《京都议定书》被修订的前提下，敦促美国考虑重新接受其条款；三是建议美国实行单边主义，仅依靠本国的力量行动，在国内“自下而上”创建低碳排放技术市场，这与“自上而下”的国际协议形成了鲜明的对比。从目前的情况看，游离于国际气候治理机制外是不现实的，相比之下，后两种观点即是美国需要面对的政策选择。米歇尔·贝特西尔通过分析美国参与国际多边气候谈判的进程认为，国际气候治理机制是在迫使美国面对国际舆论的压力，从而不得不调整其气候外交政策来提升国际信誉和国际形象。

将气候变化与国家安全利益相联系的研究成果主要有：

2007年，经过美国海军军事学会调研发布的《国家安全与气候变化威胁》报告中对全球气候变化所衍生的涉及安全领域的潜在问题给予评估，由于涉及国家安全利益，美国政府对这份报告给予高度重视。

2008年，关于全球政治发展趋势的报告《2025年全球趋势：转型的世界》中详细预测了在未来20年里影响世界发展的若干个因素，并且根据作用能力大小分析了它们之间的互动机制。报告对于世界发展趋势的判断中包括气候变化，它带来的影响主要体现在能源与气候的相互作用对国家安全的影响。

同年，美国布鲁金斯学会推出《气候灾难：对外政策与气候变化的国家安全含义》一书，书中介绍气候变化如何对美国安全利益带来威胁，对可能发生的八种由气候变化引发的安全危机进行预测，并且依据现有的科学研究得出结论：如果美国不主动采取行动应对气候变化，这个问题会成为与国家安全并驾齐驱的问题。

可以看出，美国气候外交的研究主体既有耶鲁大学、麻省理工学院等大学教授，

又有政府部门的退休官员，还有一些智库研究人员和环保活动家，所研究的方向包含美国国内的应对气候变化政策、国际的气候外交路线以及美国国家安全等多个层次的内容。

0.2.2 国内研究现状

国内关于气候外交的研究成果通常集中于以下几个方面：

关于全球气候变化与安全问题的研究：

复旦大学马建英在《试析全球气候变化问题的安全化》一文中指出，随着近年来全球气候变化危机程度加深以及气候变化议题科学性的确定，气候变化引发的安全化问题已成为更高级的政治议题，这像一把“双刃剑”，既有利于推动全球合作，也容易成为某些国家追求霸权的工具，在国际多变的气候谈判过程中，存在着某些发达国家争夺全球气候变化治理领导权现象。面对复杂的气候变化问题，中国应当站在一定的战略高度对自身发展模式重新审视，积极强化以清洁能源技术为核心的科研创新能力，并且带动国际社会共同努力参与气候治理，掌握话语权。

对气候制度的相关研究主要包括：

上海国际问题研究院院长杨洁勉在《世界气候外交和中国的应对》一书中总结了后京都气候变化谈判进程，指出气候危机和经济危机在本质上密切相关，并深刻分析美国奥巴马政府的气候外交政策，提出中国应对气候变化应采取的战略。北京大学国际关系学院张海滨的《世界环境七大国：环境外交之比较》将世界环境七大国的环境外交进行了全面的比较，认为中国的环境外交地位需要进一步提高，同时思路需更加明确。

马建英认为美国的气候外交政策能否顺利开展受到美国国内多方面影响，包括政治形态多样性和政治结构复杂性等。

另外，关于气候制度方面的研究还有杨洁勉主编的《世界气候外交和中国的应对》一书；卢思骋、王之佳载于《南风窗》的《哥本哈根：气候政治的新起点》；马小军载于《当代世界》的《哥本哈根：气候变化并非神话》。

可以说，目前国内外对于美国气候外交政策的研究相对较充分，但国内对美国气候外交政策与策略的分析成果还不是很多，由于研究政策走向具有时效性，所以，有关美国气候外交的最新政策与措施的研究仍然缺乏系统性。本文将对美国气候外交的政策走向进行分析，行文重点落在后冷战时期，具体来说是美国老布什执政后至今的时间区间。

0.3 研究方法

0.3.1 材料分析法

查找美国气候外交相关研究成果以及后冷战时期美国各届政府开展气候外交的文献材料，确保所收集材料的全面性和可靠性，并对其认真分析以提高认知水平。通过材料分析，对美国气候外交的发展历程进行梳理，为本文提供基础的论据；举例分析，如以时间发展脉络为序详细地研究了冷战后美国气候外交的具体政策和实践，透视后冷战时期美国气候外交政策的特点。

0.3.2 理论与实际相结合方法

写作过程中运用气候外交的若干理论，与本文实际要研究的“后冷战时期美国气候外交政策走向”这一中心问题紧密结合。本着负责的态度，努力做到理论与实际相结合，将对理论资料的收集、整理及客观的比较鉴别与对美国气候外交政策的现实走向分析相结合，探析其背景、内容、特点和效用，重点讨论美国气候外交政策未来发展走向，力求做到研究过程和研究结果都具有严谨性及客观性。

0.3.3 综合分析法

本文采用了综合分析法，将宏观研究与微观分析结合起来，并且把整体研究与一定历史时期内的个案分析相结合，通过对材料的综合分析，加深对美国气候外交政策走向的认识，力求得出科学结论，并广泛利用已有成果，树立自己的观点。

0.4 创新点与难点

0.4.1 创新点

在选题角度上，笔者接触的著作和论文中，有关美国历届政府气候外交的研究不少都涉及政策与实践的研究，但是多数集中于对历史的分析和总结，本文力求在综合现有研究成果基础上，从整体上深入分析美国气候外交政策在新阶段的特点和走向。

在研究方法上，本文试图运用气候外交理论研究成果，通过对美国政府后冷战时期的气候外交政策特点和走向进行系统地分析，对美国气候外交的新阶段发展进行细致探索。

0.4.2 难点

虽然气候外交的重要性在各个国家外交领域都逐渐突显，但目前国内有关美国气候外交的研究成果仍缺乏理论性与系统性，对美国政府气候外交政策的成果进行全面分析的著作并不多，并且由于研究气候外交政策走向是具有时效性的课题，所以关于美国气候外交政策最新变化的资料只能通过搜集相关的新闻来了解，有限的资料来源空间为论文的写作带来困难。本文在参阅目前已有的学术成果基础上，查询多个国内外气候政策研究机构的官方网站并追踪美国气候外交领域的相关政策，力图既科学又客观地探析后冷战时期美国气候外交政策走向。

1 气候外交及美国气候外交的历史回顾

1.1 气候外交概述

1.1.1 气候外交的概念界定

外交是主权国家与主权国家之间，以及主权国家与国际组织之间，为了维护国家利益，通过和平方式所进行的以官方交往、交涉活动为主导的，以民间交往、交涉活动为辅助的行为与过程。^①

在科学领域，气候变化指的是“气候平均状态和离差值两者中的最少一个，在统计意义上发生的变化较大。”^②政府间气候变化委员会（IPCC）将气候变化的原因设定为自然和人为两方面因素，与传统气候变化定义相比，政府间气候变化委员会定义的气候变化全面了一些，首次将人类的活动结果，定义到气候变化中来，定义为“气候是一种由自然变率或者人类活动引起的，随时间发生的任何一种变化。”^③随着时代的发展，气候变化逐渐成为一个全球性的问题，《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）中使用的气候变化定义专指“由人类活动直接或间接引起的气候上的变化，这种人类活动是通过改变全球大气组成成分而影响全球气候的，由此造成的气候变化是叠加在相同时期的自然气候变率之上的。”^④目前，由于气候变化对人类社会、国家安全和国际关系的稳定性都产生了十分重要影响，所以，气候变化已经由单纯科学意义上的概念发展成为外交领域亟待解决的问题。以官方的交往和交涉活动为主导的气候外交包括两种含义：第一种定义是指外交的目的是气候问题，第二种定义是把气候问题当作一种为达到其他目的而采用的外交手段。

本文中，对于气候外交选用的是狭义定义，即主权国家通过正式的国家代表机构采用和平方式，处理气候变化领域内有关国际关系的活动，同时包括以解决全球气候变化问题为手段来实现某种政治或外交目的的行为。

1.1.2 气候外交的特点

气候外交的博弈过程实质上是争夺经济利益与发展权利的过程，同时也是维护国家利益与安全的重要手段。气候外交是新型的国际关系活动，是主权国家通过和

^① 耿丽华. 中国当代外交概论[M]. 长春: 东北师范大学出版社, 2009: 11

^② 国家气候变化对策协调小组. 全球气候变化—人类面临的挑战[M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 17

^③ 同上: 17

^④ 同上: 18

平方式调整全球气候变化领域内的外交活动，多层次性、主体多元性以及专业性是气候外交的特点。^①

首先，全球公共产品是气候治理的基本属性。非竞争性和非排他性是它所具有的明显消费特征。由人类活动所造成的温室气体，其排放空间是典型的全球公共产品，且影响范围较大，跨越国界、洲际和民族的同时具有非竞争性和非排他性。气候外交及全球气候变化治理的过程实际上是一个以提供充足的公共产品为目标，使全球温室气体主要是二氧化碳的排放量减低的过程。

表 1-1 气候外交治理的公共产品属性

	排他性	非排他性
竞争性	国家主权管辖下的领土	公海生物资源、空间卫星轨道
非竞争性	军事联盟、贸易集团	全球温室气体

其次，多层次性是气候外交的另一特点。一是外交实施的范围广泛，从全球层面到地区、国家和地方层面都在进行着气候外交。例如，后京都时代的谈判就是典型的国际社会发起的谈判，是具有全球性的性质；有关减排温室气体的相关协商就是仅在欧盟内部进行的，是一种地区层面的行为；国家层面的行动是指以国家为主体，在国际气候治理过程中参与、谈判以及实施的过程，比如各国在《联合国气候变化框架公约》缔约方第三次会议上签订《京都议定书》；而地方层面的努力是以美国的加州政府为代表，通过立法程序，建立了一项全州性的温室气体“总量限制和排放交易”排放的方案。二是气候外交的实施形式可以是多边的或双边的。

第三，气候外交的行为主体是多样的。由于气候变化涉及了诸多领域，并对全球的生态环境、世界的经济发展、国际的社会稳定带来了严重威胁，因此国际上有关气候治理问题的多边会议逐渐加强，涉足气候外交领域的除了外交人员外也包括很多环境、能源、气候等领域的科学专家，这种多样性是由气候变化所涵盖领域广泛的特性所决定的。^②

^① 马建英. 全球气候外交的兴起[J]. 外交评论, 2009 (6): 32

^② I. Kickbusch, "Global Health Governance: Some New Theoretical Considerations on the New Political Space", in K. Lee, ed., Globalization and Health, London: Palgrave, 2003, p. 192.

表 1-2 参与气候外交的主要行为体

行为体类型	作用形式	参与方式	典型代表
政府间国际组织	直接	组织国际气候谈判、信息宣传、协调分歧、发布报告、起草方案、资金支持	联合国政府间气候变化专门委员会、联合国环境规划署、世界气象组织、联合国开发计划署、世界银行、联合国贸发会议、全球环境基金等
非政府间国际组织	间接	以观察员身份参加国际气候会议、举办气候变化专题讨论会、宣传气候知识、游说谈判代表、监督协议实施	气候行动网络、绿色和平组织、世界自然基金会、地球之友等
学术研究机构	间接	机构科研人员直接参与谈判、提供和宣传气候变化知识、发布评估和技术报告、为气候变化研究提供智力支持和人才培养	各国研究能源、环境与气候变化的专门机构、大学等
跨国公司	直接/间接	通过游说政府来影响其气候政策、投资清洁能源技术、参与碳市场交易	大型能源公司、钢铁巨头、发电企业、汽车制造商等

第四，气候外交涉及环境科学，表现出很强的专业性。由于气候外交的多元性，使得其外交理论由诸多领域与学科的交叉与综合而组成，因此便要求从事气候外交的外交人员具有较高的专业素质。从外交职能上来看，外交存在的目的就是为了使本国更加安全和适应发展，而气候变化问题作为一个公共产品问题，最重要的作用之一就是让一个国家的环境变化和利益发展，在外交活动中得到统一反映和保障。因为气候外交具有专业性的特点，部分国家在相关外交部门，设置了针对气候专业性的专门机构。例如，2007年9月，我国外交部设立了气候变化谈判特别代表，专门负责参与、组织关于气候变化的国际谈判。

1.1.3 气候外交的兴起

由于气候变化是由人类直接或间接活动造成的，这明确了人为因素是造成全球气候变化的最主要因素，特别是发达国家在工业化进程中，排放出大量的温室气体，对气候变化产生了重要影响。因此，减少温室气体排放量尤其是二氧化碳的排

放量，对抑制全球变暖、减缓气候变化的不良影响具有重要意义。在共同应对气候变化成当今最重要的全球性议题之一的背景下，各国的努力始于 20 世纪 70 年代，全球气候外交兴起的因素共有以下几个方面：

全球气候变化最直观反映在世界平均气温的变化上。随着人类社会不断发展，生产方式也在不断变化，不断增多的温室气体导致全球气候变暖，最直观的表现是全球平均温度升高。根据环境科学报告的统计结果，中纬度和高纬度地区的冬季表现最为明显，气温以平均每年 0.5 摄氏度的增幅在攀升。^①关于世界平均气温变化给人类社会带来的不利影响是显而易见的，明显体现在海平面升高、高低温差加大以及极端天气状况频繁发生等各个方面。

其次，全球气候变暖引起海平面的升高。因为世界平均气温不断攀升，两极及山岳地区的冰川融化，很多地势低洼的岛屿和国家不得不面对被海水淹没的危险。两极冰架消融给全球生态系统带来的危害是不可估量的，生物种类减少、自然界平衡被破坏从某方面导致了气候系统的不稳定性增长，由此引发更多气候灾难。

再次，气候变化引发恶劣气候灾难。虽然全球气候变化最显著的表现是气温提升与全球变暖，但是近年来的冬季世界多地寒潮涌动，这是因为全球变暖并不是指整体温度增加，它是指夏季温度相对要高，冬季也会增高。温暖的空气加强了高中纬度地区的水汽含量，而雪是由水汽遇冷形成的，所以多地降雪寒潮的极端恶劣天气正式全球变暖的另一种表现形式。这一点可以从现实情况中得到例证，2012 年里，仅仅 1、2 月份已经有 4 次寒潮席卷了欧洲大陆。

根据目前的监测数据，世界气象组织指出，全球气候总体处在变暖的趋势中。全球气候变暖在时间上是阶段性的，并不是均匀的，分为相对的冷期和相对的暖期，暖期的作用效果要大于冷期，因此全球温度变化趋势总体是上升的。20 世纪 40 年代前后，全球气候增暖温度变化达到了一个峰值，另一个明显的增暖时期是 19 世纪 70 年代后期；对比之下，相对较冷的阶段则是 20 世纪初的 20 年和 19 世纪中甸的 20 年，从现有的观测数据可以看出，全球气候变暖具有总体趋势性的特点，大方向上是变暖时期，并没有因为地球上的个别地区，或在某个时段出现的变冷事件而发生趋势上的改变。^②温室气体排放量的增加是使全球气候持续变暖、海平面不断上升等一系列气候极端事件的频繁发生的最主要原因。气候变化已经对人类社会构成了巨大威胁，若不及时采取切实有效的措施，必将导致更加严重的后果。

全球气候的变化问题，涉及到环境和发展问题，但是发展问题是最基本的问题。

^①联合国网站[EB/OL].<http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/detail/135868.html>

^② <http://www.chinanews.com/gj/2012/02-09/3655209.shtml>.

随着全球气候变化造成的影响日益严重，人类社会面对着严峻考验。全球化的飞速发展很大程度上刺激了人类社会对资源的需求不断增长，排放过多的温室气体，导致全球气候变化现象。因为气候是公共产品，所以这种盲目追求发展的行为，造成的影响是全球性的，主要体现在两个方面：第一，气候变化问题本身就是地球的问题，是跨国界，跨地域的，因温室气体排放而导致全球变暖，不会因为地域不同造成的结果不同，而是所有的国家都会受到影响；第二，气候变化是人类直接或间接活动的结果，因此要想解决全球气候变暖问题需要全世界各国的努力。气候问题无国界之分，无论从全球气候变化所带来的危害角度还是从对改善气候变化情况的治理渠道看，仅靠一国之力、甚至一个地区的合作都不能缓解危机，这需要全世界的共同关注和共同实践，在合作的前提下商讨解决气候变化问题。^①加强国家之间、区域之间的合作交流互动，开展以实现全球气候“良治”为目标的气候外交是迫在眉睫，目前气候外交已经成为双边与多边外交领域的重要组成部分和主要议题。

1.1.4 气候外交的发展历程

1988年12月，联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）成立，该委员会是由联合国环境规划署（UNEP）与世界气象组织（WMO）共同建立的。联合国政府间气候变化专门委员会的主要任务是通过搜集与分析全世界的气候信息，定期对气候变化的现状进行评估。委员会每五年出版一次评估报告，到目前为止已经出版了四次。根据委员会分析评估出的气候报告，全球气候变化问题的严重性得到更多的科学结果支持，由此，在国际政治议程当中，应对气候变化已经成为涉及国家与区域安全利益、经济利益的重要议题。根据评估报告的结果，在寻求全球气候治理与合作的过程中，最重要的工作目标是降低世界温室气体排放量，所以各国围绕如何减排展开了气候外交博弈。^②该过程大致经历了四个阶段：

第一阶段（1989-1992）期间最突出标志是在1992年，联合国大会通过了《联合国气候变化框架公约》。1989年5月，联合国环境规划署会议通过了第15/36号决定，要求“重新就《气候变化框架公约》进行谈判，其前期的准备工作由环境规划署和世界气象组织进行合作完成。”^③同年12月，关于保护全球气候的第44/207号决议，在联合国第44届大会被通过了。在气候变化框架公约谈判委员会（INC）于1990年成立之后，INC具体负责气候变化框架公约的谈判和制定工作。通过INC

^① Gordon R. Walker and Mark A. Fox, "Globalization: An Analytical Framework", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vo. 13, No. 2, 1996

^② 马建英. 全球气候外交的兴起[J]. 外交评论, 2009 (6): 39

^③ Pamela S. Chasek, *Earth Negotiation: Analyzing Thirty Years of Environmental Diplomacy*, New York: United Nations University Press, 2001, p. 125.

的积极协调，各国政府最终在该组织的积极准备之下，签署了《联合国气候变化框架公约》。

第二阶段(1992-1997)最主要的成果是于 1997 年世界各国签订了《京都议定书》。1992 年 5 月 9 日达成了《联合国气候变化框架公约》并没有立即生效，而是按照相关程序最终于 1994 年 3 月 21 日起开始生效。不同国家和利益集团对待减排的立场和观点不同，使得一直以来各国和利益集团围绕着如何履约展开了激烈的博弈。关于温室气体减排义务，各个发展程度不同的国家具有不同的标准，因此对温室气体的排控议案既要具体又要灵活，经过国际组织的相关协调工作，各国在 1997 年签订了《京都议定书》。《京都议定书》中根据发达国家和发展中国家的现实情况引入了三种灵活的发展机制：清洁发展机制(CDM)、联合履约(JI)和排放贸易(ET)，并允许其可以以资金援助与技术转移的方式，在没有减排义务的发展中国家实施减排项目。^①

第三阶段(1997-2005)的界定范围是《京都议定书》自签订到生效这段时期。1998 年，第四次缔约方会议(COP4)在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯召开，会议宣布并通过了一项为期两年的《布宜诺斯艾利斯行动计划》，充分地准备好议定书的生效工作。1999 年，第五次缔约方会议(COP5)在德国波恩举行，2000 年 11 月，公约第六次缔约方大会(COP6)在荷兰海牙召开，在此以后，为《京都议定书》的最终生效又先后举行了第八次、第九次与第十次缔约方会议，最终于 2005 年 2 月 16 日正式生效。

第四阶段(2005 年之后)属于《京都议定书》生效之后至今这一时期。自从 2005 年《京都议定书》生效开始，世界各国关于全球气候治理进行了多次多边会谈，从 2005 年 11 月在加拿大蒙特利尔召开的第十一次缔约方大会开始至 2011 年 11 月在南非德班召开的第十七次缔约方大会，从“蒙特利尔双轨路线”到“内罗毕工作计划”、“巴厘岛路线图”再到“绿色气候基金”的热议，虽然政治博弈的复杂程度逐渐深化，但是国际社会已达成初步共识，为应对气候变化加强各方面的交流与合作。

1.2 冷战前美国的气候外交

1.2.1 美国气候外交的兴起阶段

气候外交开展最早的国家是美国，有证据表明早在 20 世纪 60 年代，肯尼迪总统就发布了关于加强气候预测和控制方面研究的号召，而且最早开展国际控制气候

^① 马建英. 全球气候外交的兴起[J]. 外交评论, 2009 (6): 39

变化合作。直到里根总统执政以前，这段时期可以被称为美国气候外交的兴起阶段。这个时期气候变化问题的表现形式不明显，关于气候治理的重要性并没有得到强化，主要关注的是一些如气候与水源、气候与自然环境之间关系的区域性问题的，所以在兴起阶段内美国的气候外交有着明显的局限性。国际合作方面所制订的气候外交政策是防止大气污染和气候变化对美国公众的健康带来不良影响。

首先将全球气候变化问题提升到与国家安全相联系高度的是美国“遏制思想之父”乔治·凯南，他在《外交》杂志所发表的文章中，强烈呼吁国际共同体加深对地球生态问题的关注，并侧面提出气候变化与国家安全的联系，并且在《重塑国家安全》中更加直接地表述了将气候变化与安全利益联系的原因。

1972年美苏第一次首脑会晤中，美国总统尼克松表示一些双边问题可以成为美苏共同努力的出发点，比如在探索外层空间、改善空气质量、关注北极生态系统等方面共同努力，进行友好合作。

1972年，联合国人类环境大会在斯德哥尔摩召开，会上显示出全球气候问题已经在美国外交中占据越来越重要的地位，美国为了在国际社会上起到积极的表率作用，努力维持其积极形象，推动并支持了一系列重要国际环保公约的谈判和签署，如《防止海洋污染公约》、《保护世界文化与自然遗产公约》、关于《濒危野生动植物种群国际贸易公约》等。

美国气候外交达到顶峰的时期是卡特政府时期。对于世界气候变化状况对美国内政外交的影响卡特政府给予高度重视，关于世界人口总数、资源和环境状况进行多次科学系统的评估和预测。

1.2.2 美国气候外交的迟滞阶段

1980年里根总统上台后，美国关于气候外交的活动趋向保守，使得美国的气候外交政策发生了根本转变，由积极转向消极，由合作转向对抗，在解决气候变化问题的方式上，主张减轻政府的责任，主要依靠市场的制约力量来进行灵活调节，并且提出了关于环境的外交政策要服从于经济发展的外交原则。此时的美国政府以此开始削减对国外环境治理的援助，凡是影响美国经济发展的国际环保条约都遭到了极力抵制。这以后，美国就国际环境所持有的立场态度消极，即使是部分具有长期危害影响的全球性环境问题也由合作转向对抗，在不少议题上还有所倒退。

里根政府主张对所有已实施的环境政策进行量化评估，如不能证实环保效益大于环保成本，则立即停止此项政策的实施，而对短时间内无法做出详细评估的政策，里根政府默认只研究而不采取任何行动。1990年，美国用于环境保护的20多亿美

元政府开支中，有一半以上被用于全球环境变化的研究。

《世界自然宪章》于 1982 年 10 月在联合国大会上以 111 票赞成、18 票弃权表决通过，而当时的美国政府投了唯一的反对票，借口是宪章部分条款不合乎美国本国的发展实际。1983 年 1 月，联合国大会就有关危险物品出口的一项议案进行表决，与会的 147 个国家中有 146 个国家投了赞成票，只有美国投了反对票。1992 年 6 月，当 153 个国家的代表在联合国环发大会上签署《保护生物多样性公约》时，美国却以技术转让及专利保护、向发展中国家提供新的额外资金“将会没完没了”等理由拒绝签署。

2 后冷战时期美国气候外交政策的变化

世界在苏联剧变、东欧解体后进入了后冷战时期。美国在横亘于国际社会的两极体系崩溃后成为世界唯一的超级大国。在全球一体化的趋势下，传统的军事安全紧张气氛渐渐褪去，但气候变化、能源危机等非传统安全问题的重要程度逐年上升，已经获得了国际社会的普遍关注。冷战后的美国气候外交政策经历了 20 多年的发展变化过程，老布什、克林顿、小布什和奥巴马四届政府的气候外交政策的发展经历了很大曲折和变动，其变化的整体趋势是由消极到较为积极、转为消极后再次发展到积极的波动型气候外交发展态势。根据历史的发展进程，美国政府意识到气候外交政策是始于老布什执政时期，在此期间，美国的温室气体排放量没有显著增加，不过到了克林顿和小布什执政时期，美国的温室气体排放量出现了明显的增加。^①

2.1 试探反应阶段

在老布什执政时期，美国逐渐认识到气候变化问题亟待关注，但是并没有将其提升到一定的战略高度给予对待。鉴于当时整个社会都对气候变化所带来的危害性后果缺乏全局性思考，因此关于气候变化的研究结论和相关的判断并不能让人信服。老布什政府坚持认为在全球变暖的问题上存在多种不同观点，因此对气候变化问题没有足够重视，这引发的直接结果就是美国缩小了应对气候变化的资金投入。但在对外关系上，老布什政府对于批准联合国气候变化框架公约，仍然表现出了积极的合作态度。^②

2.1.1 签署《联合国气候变化框架公约》

1990 年 4 月，在美国主办的“全球气候变暖问题会议”上，老布什对全球气候变暖问题作进一步研究做出了强调，他强调了全球变暖的不确定性以及为了应对气候变化需要减少排放的经济成本，并且宣称“我们需要的是事实，科学的事实”。^③在 1990 年 11 月召开了第二次世界气候大会，此次大会的宣言就是号召所有国家需从现在开始制定减排温室气体的目标和项目。但是，美国却拒绝承诺任何限制温室气体排放的量化目标，理由是科学具有不确定性和减排经济成本过高，尽管如此，

^①王维，周睿．美国气候政策的演进及其析因[J]．国际观察，2010（5）

^②王维，周睿．美国气候政策的演进及其析因[J]．国际观察，2010（5）

^③Tom Athanasiou , US Politics and Global Warming Westfield, N.J. : Open Magazine Pamphlet Series,1996.p163

与会的各个国家代表仍一致同意当尽快开始气候变化框架公约的谈判。在 1990 年 12 月，联合国大会正式启动了关于《联合国气候变化框架公约》的谈判进程。

由于国内石油和煤炭工业利益集团不断对美国政府施加影响，在联合国启动谈判会议之前，老布什政府就已经制定了应对策略。从一开始就决定避免做出任何具有约束力的减排承诺，这样可以避免要求美国在具体的日期前把二氧化碳的排放量减少到某种水平以下。在两年的谈判过程中，各方在某些关键条款上各执己见，各持不同见解互不相让，如发达国家和发展中国家之间，或者欧盟和美国之间都是立场迥异。老布什政府反对将减排义务写进条约，不接受 2000 年前工业化国家的二氧化碳排放量稳定在 1990 年的水平上这一提议，这是老布什政府既定策略的最直接体现。

尽管立场不同争执不断，在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会（以下简称环发大会）召开在即的特殊背景下，谈判的各方最终妥协，各国政府于 1992 年最终签署了《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）。起初，有 155 个国家于 1992 年 6 月在里约热内卢的环发大会上签署了这项公约，之后又有 30 个国家不断加入。老布什政府从美国的国家利益出发，也签署了该公约。《框架公约》建立在国际社会充分认识到全球气候变暖给人类经济和社会带来不利影响的基础上，旨在全球共同合作控制二氧化碳等温室气体的排放量，并且对于国际社会如何合作架构了基本框架。

老布什政府之所以会批准这项公约，原因主要归结于它的框架性。《框架公约》为防止气候变化只建立了基本目标、原则、机构和国际行动的协调程序，相对来说，对成员国的义务却十分薄弱。它只规定了最基本的法律原则，而对于防止气候变化的具体行动并没有规定缔约方的具体任务。因此，由于公约的框架性比较符合美国不承担温室气体具体排放责任的既定策略，也并不损害美国的经济政治利益，老布什政府批准这个公约。

2.1.2 加强气候外交立法

就在老布什政府批准了《框架公约》的同时，其对国内的政策也开始了具体的调整。首先，1992 年 10 月 24 日，美国制定了 1992 年能源政策法（Energy Policy Act of 1992）。能源政策法共有 30 章，其中一部分内容是由原来的国家能源节约政策法（National Energy Conservation Policy Act）修正而来。需要说明的是，这部能源政策法并不是专为履行气候变化框架公约而制定的，而是针对伊拉克入侵科威特事件所制定的。尽管如此，仍然可以说，这部法律算是对当时全球正在进行

讨论的《框架公约》的一种回应。因为，其中第 16 章专门针对全球气候问题进行了特别规范，比如，行政部门向国会就全球气候变化政策报告的义务和最低成本能源策略以及在能源部设立气候保护小组等，另外对于国家排放清单和自愿减排行动报告及创新环保技术转移方案也做了规定。这些方案和策略都与《框架公约》中缔约国的修约义务非常类似。然而，能源政策法的立法目的是为了推动自愿减排的工作，而不是专门来降低温室气体排放的。

除了颁布能源政策法之外，1992 年 12 月，老布什政府制定了关于全球气候变化国家行动方案（National Action Plan for Global Climate Change）。这个行动方案客观地评估了美国国内温室气体的排放情况，并且还包含有与温室气体减排相关的部分政府行动。

整体而言，为了应对全球气候变化问题，老布什政府比较积极地开展了相关的科学研究，并且采取一系列的具体行动。虽然这些措施和行动并不是真正针对温室气体的减排目标，而是针对“美国应对节约能源及改善空气污染问题”。

2.2 积极调整阶段

在克林顿总统入主白宫后，美国开始着手调整老布什时期相对消极的气候外交政策，并且不断提升气候外交在美国外交领域中的重要性。可以说，克林顿政府在气候变化议题上采取了主动调整的外交政策，努力促使美国在国际共同应对气候变化威胁所做出共同努力的过程中发挥领导作用。对此，美国采取了一系列应对气候变化的措施，不过遗憾的是，这些措施的成果是有限的。因此，克林顿政府表现为积极调整姿态的气候外交政策基本并没有落实到对外关系上。尽管克林顿政府签署了《京都议定书》，但是美国在签署议定书之后并没有采取行动来降低排放量，甚至并没有将《京都议定书》递交给参议院进行讨论表决。^①

2.2.1 重视对气候问题的科学研究

自从 IPCC 第一次评估报告在 1990 年进行发布后，美国科学界便加紧了对全球气候问题的研究，在此领域取得了一系列科学成果。

1995 年，美国国家科学院发布以地质记录为基础的评估气候变化影响力的研究报告，从生物多样性、热带雨林和人类基因等几个方面对气候变化所造成的影响进行了总结和评测。这一研究成果为人们准确认识全球气候变化的消极影响提供了科学依据：目前地球确实处在变暖期，而其中的关键因素就是人类的活动所造成的

^① 王维，周睿．美国气候政策的演进及其析因[J]．国际观察，2010（5）

影响，使原本存在争议的全球气候治理议题被广泛接受。^①对于 IPCC 于 1995 年发布的第二次评估报告的研究成果，美国国家气候变化研究委员会在第二年发表观点表示认可，赞同全球气候变化威胁的观点，认为美国可以据此制定具有约束力的减排方案。

2000 年，美国科学院自然资源委员会发布的报告结果支持那些预测人类引起气候变化的模型，报告认为人类对石化燃料的使用与地球表面的温度增加呈现正比例关系。同年，美国国家科学院大气科学和气候委员会指出，全球表面平均气温在 20 世纪以一种不平衡的速度上升。另外一个全球表面温度变化的信号则更加明显：至少在过去的半个世纪里，陆地和空气的日平均最低温度以日平均最高温度两倍的速度增长。虽然报告的最后之处指出，目前对于全球气候变化的趋势判断仍然具有不确定性，其中一个最大的不确定性是，所有研究统计资料都是基于不完整的抽样基础上进行，那么对于全球表面温度的分析结果是不够严谨和全面的。“地球的大部分地方只有几个实地观测点，尤其是极地地区，无人居住的沙漠和海洋上通常的航运和渔业领域以外的地区观测点更少”。^②从卫星获得的海面温度数据也证明了这种由大气科学和气候委员会指出的不确定性。

尽管，气候变化科学的不确定性仍然存在，但是相对于老布什政府的气候外交政策，这些研究成果已经使气候变化科学的不确定性减少了很多，更重要的是研究报告以科学的角度印证了 IPCC 气候报告的精准性和权威性，这都为克林顿政府在全球气候问题上采取积极立场提供了充分的科学前提。

2.2.2 建立气候治理合作多边机制

克林顿政府采取了积极调整态度还体现在加强气候变化方面的国际合作和建立气候变化问题多边机制上。自克林顿执政后，美国开始明显的大幅度调整其气候外交政策。具体来说，1993 年，美国政府签署了《生物多样性公约》（国会尚未批准）。为加强协调美国政府对气候问题的重视，美国国务院同年又增设了负责全球事务的副国务卿克里斯托弗。1996 年，克里斯托弗明确提出美国要确保其在防止气候变化问题领域中所处的领导地位。在国内，大量民意测验显示，美国公民普遍认为比起其他领域来，美国应该在环境发展和气候治理领域发挥出领导作用。

另一个关于克林顿政府积极调整合作多边机制的例子体现在 1997 年 12 月在日本京都举行的第三次缔约方会议上，美国组织了阵容庞大的代表团参加会议，但是

^① National Research Council ,Effects of Past Global Change on Life Panel on Effects of Past Global Change on Life, National Academies Press,1995

^② Board on Atmospheric Sciences and Climate (BASC), Reconciling Observations of Global Temperature Change (2000),National Academy of Sciences,2000.p38

在京都会议召开的一个星期后，各方谈判仍没有取得实质性进展。在会议陷入困境很难向前发展的时候，美国副总统戈尔提出关于减排措施可以采用灵活机制的建议，推动了美国富有建设性地参加京都会议的谈判。之后，美国代表团在京都会议上对众多问题表现出更大的灵活性，美国的谈判代表同意在削减温室气体的目标和时间表问题上做出让步。经过激烈的讨价还价，各方在关键问题上逐渐达成共识。1997年12月，《京都议定书》终于获得通过，这标志着国际社会在共同应对全球气候问题上又迈出了关键的一步。

可以说，美国的立场很大程度都反映在《京都议定书》上。《京都议定书》的最主要特征可以概括为，具有约束力的减排目标基本由发达国家所规定。这些框架又是在美国提议的基础之上建立的。虽然，克林顿政府没有对发展中国家的减排目标进行限制，仅仅是对发达国家的减排目标做了规定，但美国要求关键的发展中国家参与进来，否则不会签署，这一点就决定了《京都议定书》其实很难获得国会批准。第四次缔约方会议召开期间，克林顿政府宣布了签署《京都议定书》，因为美国政府确信《京都议定书》的签订符合美国的经济和国家安全利益，对于关键的发展中国家参与问题、实施灵活机制的原则等问题上克林顿政府将会继续发挥作用。

由于美国国会的影响和国内各种工商利益集团的阻挠，虽然克林顿政府签署了《京都议定书》，但是克林顿没有将《京都议定书》递交给参议院做最后的讨论表决。

2.3 漠视倒退阶段

小布什总统上台执政以后，为了应对气候变化问题，对美国的相关政策进行了调整，从起初的漠视阶段过渡到了参与阶段。小布什总统的第一届任期中，对气候政策是比较漠视的，可以说是自由放任，他在上任初期就直接宣布美国不会批准《京都议定书》。在他第二期任期内，基于国内外对气候变化的重视程度加强和世界舆论压力，小布什政府承认了全球变暖的主要原因是人类温室气体排放量的增长，而且这个主要原因如果得不到有效控制的话，会对国家的安全利益构成严重的挑战和威胁。美国认为温室气体的排放量可以通过改善科学技术得到有效的控制，所以说技术的发展是解决问题的关键所在，美国在此基础上决定在2025年前做到停止排放量的增长。但是，以上的观点都仅仅存在于认识层面，并没有切实的落实到实质减排行动上。

2.3.1 消极态度对待气候谈判

美国 2000 年大选的时候，刚刚执政的小布什总统就在公开场合明确反对《京都议定书》，他认为这个文件会有损美国的国家利益，并且会对美国国内的劳动人民带来伤害。因为这个文件只对发达国家的温室气体排放量进行了限制，但并没有对发展中国家比如中国、印度等的温室气体排放量进行任何约束。国际社会对此表示反对，时任联合国秘书长的安南认为美国的决定是“不可行的”，同时法国、巴西等其他国家对美国的这一态度表示批评。小布什政府的气候外交政策是基于一定现实角度进行考虑的，小布什政府对发展中国家的减排量要求和发达国家是一个标准的，这对发展中国家的发展形成了很大的制约作用。因此，可以说，小布什政府对气候变化问题的政策做出姿态性调整的同时也希望借此向发展中国家施压，目的是制约发展中国家的发展，这一切决定都在符合美国国家利益和经济利益的基础上做出的，小布什政府对气候外交的漠视深刻地体现在对《京都议定书》的签订与否决上。

2.3.2 放宽美国国内的环保要求

小布什政府之所以在气候变化问题上持消极漠视的态度，有很大一部分原因是因为目前没有明确的科学研究结果作为理论支持，温室气体的排放量虽然一直在增加，但是全球变暖、极端天气频发等气候变化的现象也一直存在，对于两者之间是否存在必然联系以及相互之间的互动关系到底如何始终没有最后定论。所以，当小布什总统执政期间，对国内环保要求比较宽松，很多政策具有偏向国内利益集团的倾向。可以说，这些政策都是忽视气候变化这一重要的世界议题而为保护国内支持小布什竞选的利益集团制定的。众所周知，由于小布什政府与石油能源利益集团之间有着亲密的关系，在小布什总统执政期间，美国的国内政策整体来说朝向放宽环保要求方向倾斜。

2.3.3 被动调整气候外交政策

因为国际社会和国内社会的重视，在全球气候变化明显的背景下，小布什政府为了缓解来自国内外各种组织和舆论的巨大压力，在姿态上渐渐做出了治理气候变化的些许调整。具体表现为在小布什的第二届任期内，美国的气候外交政策做出了相对于以前不同的微调，其中一个行动是美国于 2002 年推出关于《京都议定书》的替代方案。

美国政府首次承认人类带来的温室气体如二氧化碳排放量的增长是导致全球

气候变暖、极端天气频发等一系列气候变化问题的主要原因是在 2005 年 7 月小布什总统访问丹麦期间。在此之后，2007 年 1 月，小布什总统在国情咨文演说中第一次表达了全球气候变化对国际安全带来的严重挑战，正面认识到这类非传统安全问题对全世界的影响力巨大，美国提出关于气候变化问题的解决之路应该是加强技术进步和发展，只有发展科技解决可再生燃料的开发利用问题，治理气候变化工作才能看到切实成果。以此为基础，同年 5 月，小布什总统对世界上包括中国、俄罗斯、加拿大、印度在内的 15 个温室气体排放最多的国家提出共同的发展目标，希望这些国家共同努力确认降低二氧化碳气体的排放长期目标，并在一年之内达成共识。一个月后，在德国海利根达姆召开的八国峰会上就气候变化问题进行了相关的讨论。小布什政府同意考虑这样一个建议：至 2050 年前包括美国、中国、印度、俄罗斯等在内的所有参加国都把温室气体排放量减低至 1990 年排放量的一半，争取使每年全球气温的升高幅度小于 3.6 摄氏度。

在 2008 年 4 月小布什总统举行的新闻发布会上，其对在气候变化方面所持的基本立场做了总结并且提出新目标：通过减排措施使 2025 年以前实现温室气体排放量停止增长。虽然可以看出，相比上一届任期，小布什总统对于气候变化严重性的认识已经有了相当大的提高，并在一些双边、多边会议上提出了赞同各国采取合作减排的主张，但是可以看到的事实是，小布什政府并没有在减缓气候变化这项工作中采取任何实质性的具体减排措施。^①只能说，小布什政府对于来自国内外不同领域不同组织的舆论压力，不得不被动地调整了气候外交政策。不可忽视的是，这些未全部落实的政策仍然给全球气候治理行动的发展带来一定的积极作用。

2.4 推行绿色战略主动应对阶段

美国民主党在气候外交立场上较共和党进步，奥巴马总统执政后，采取了比以往政府更加积极温和的态度，努力改变美国在气候变化问题上的消极被动局面，奥巴马宣布气候变化是其任内的优先事项，并且提出了“绿色外交计划”，这是美国在谋求树立新形象，重视气候变化领域与其他国家的交流与合作，积极通过多边外交领域寻找应对气候变化的方案。

2.4.1 深入参与多边气候外交

随着气候变化、能源危机等非传统安全问题重要性不断升高，各国的利益联系

^① 李海东. 从边缘到中心:美国气候变化政策的演变[J]. 美国研究, 2009 (2)

变得密切加深，任何国家都无法单独应对新的安全威胁，很显然，协调合作的重要性与紧迫性都显著增强，在全球范围进行多边合作的提议已经得到一致认可。在全世界形成“谁也离不开谁”的局面背景下，美国奥巴马政府已经认识到了单边主义是难以应对全球性挑战的，只有重视多边机制的建立才能更好的解决气候变化等全球性重大问题。因此，在气候变化问题方面，奥巴马重新回归到克林顿时期的多边主义轨道上，并提出了“多伙伴世界”理念。至此，多边主义在美国气候外交领域的地位日益上升，现已成为各方普遍共识。

当前，与气候治理、经济合作等领域相关的国际多边机制建设与改革受到了广泛重视，在这个背景下，二十国集团等新机制的典型例子应运而生，并在处理全球性问题和事务中发挥了重要作用。相比从前，美国奥巴马政府对多边外交的参与度更加活跃，最显著的表现就是在多边峰会的突出外交作用，二十国集团（G20）会议上美国同其他国家商讨了分阶段取消矿物燃料补贴的问题，致力于以全球合作模式解决全球气候变化问题。

奥巴马上台后，发起了“主要经济体能源和气候论坛”（Major Economies Forum on Energy and Climate）。对于温室气体二氧化碳的减排量、在科技领域发展清洁能源技术、在经济领域帮助最不发达国家应对气候变化的资金规模扩大、扩展援助资金的来源渠道等多个方面美国与参会各国达成了一致共识，这次会议已经成为全球性多边气候外交的标志性重要活动之一。

在 2009 年 4 月召开的第五次美洲国家首脑会议上，奥巴马政府着重强调美洲国家在能源和气候变化等各个领域应该加强彼此合作。奥巴马总统提出了“美洲国家能源和气候合作计划”（Energy and Climate Partnership for the Americas）。可以说这次美洲国家首脑会议为美洲的所有国家共同应对气候变化提供了重要的多边外交舞台。

美国、加拿大和墨西哥三国在 2009 年 8 月举办的第五届北美领导人峰会上达成了关于气候变化与清洁能源领域的多边协议，签订了《北美国家领导人气候变化与清洁能源宣言》，这个结果表明，美国、加拿大和墨西哥三个国家已经制定出了每个国家及北美地区温室气体减排量的目标，在中远期应当重视低碳发展计划，主要用科技发展“可测量、可报告、可核查”技术，这样有利于建立温室气体排放机制，发展如智能电网等环境友好型技术势在必行，这样可以在提升技术的同时进行全方位多领域合作。

另外，在 2009 年 9 月联合国气候变化首脑峰会上，美国奥巴马总统第一次在

联合国这样的场合表明美国政府对于治理全球气候变化的立场和态度。奥巴马政府承认气候变化的影响面是全球范围的，任何国家和地区都不会因发展程度、地域面积的差异而有任何不同。“气候变化构成的威胁迫在眉睫”^①，“美国将加强国际合作与双边领域的交流与合作，将气候变化问题作为同中国、巴西、印度、墨西哥以及非洲和欧洲等各个国家和地区的双边关系中外交议程的首要议题。”^②在会议上，各个国家确定了今后多轮谈判的时间表，并都认识到全球气候治理路程是漫长、坎坷的。就这样，在这个最高规格的多边外交舞台上，美国政府成功地表明了奥巴马政府与小布什政府截然不同的对待气候变化领域的态度和立场。并且在联合国气候变化首脑峰会上，美国成功地宣传了其对待气候外交的政策，也重塑起在气候变化领域的正面形象。

2.4.2 推动国内建立完善气候应对体制

在完善气候应对体制方面，自上任伊始，奥巴马总统就重申了应对气候变化方面的承诺。美国政府和美国国会一道，都为在国内采取措施促进清洁能源发展、应对气候变化迈出了重要一步。

对于新能源法案来说，其核心内容是加强技术投入，用新型能源取代化石能源，以此减少温室气体排放、减缓气候变化。美国奥巴马政府的政策变化表现在促进这项法案的落实和实行，而且把气候变化和国家的能源独立性进行了联系，着重于强调新能源和低碳经济二者的巨大影响力，美国政府认为二者能够影响美国未来经济竞争力和国际地位。

在 2009 年上半年，一项关于“美国复兴与再投资计划”得到了通过，这意味着这在三年之内，美国的风能和其他可以利用的可再生能源的综合发电能力将会增长一倍之多。而且，这项计划如果实施，将为美国社会提供 500 万个新的工作岗位。尽管《2009 年美国清洁能源与安全法案》尚需经过参议院的通过才能生效，但对清洁能源的立法必然会对美国未来的能源和工农业等产生相当大的影响，而且还会从根本上改变美国原有的经济结构和运行方式。

2.4.3 提升气候变化在国家安全战略中的地位

在奥巴马执政后美国遭遇了严重的经济危机，如果美国对石油的依赖和全球的

^① 白宫网站：<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-un-secretary-general-ban-ki-moons-climate-change-summit>.

^② 白宫网站：<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-un-secretary-general-ban-ki-moons-climate-change-summit>

气候变化会继续削弱美国经济，很大程度上威胁美国的国家安全。因此，在这样的背景下，奥巴马政府开始树立振兴经济与保证本国安全利益、应对气候变化的政策彼此互为补充、彼此相互促进的理念，这种理念与从前那种彼此排斥、相互削弱的路线并不相同。奥巴马政府以此作为指导具体政策制定的依据，从而，奥巴马政府展示出了其在气候变化方面的执政理念与小布什政府的气候政策的深刻不同。

奥巴马政府认为，大部分用于减少温室气体排放与适应气候变化的投资都必须落实于基层。尽管美国地方政府面临诸如资金短缺以及缺乏针对全球性问题的地方性策略，但是地方政府在应对气候变化问题上已经行动起来，与民众联合在一起，共同在遏制温室气体排放问题上发挥重要作用。因为成功地应对气候变化必然需要要求全球经济进行转变，具体表现为以高碳能源为基础向以低碳能源为基础进行过渡，所以美国政府对“总量管制与排放交易”方案持积极态度，对这项方案的落实投入了大量资金技术。这项方案以市场机制为基础，可以大规模地削减温室气体排放。由此，美国确立了构建绿色经济、利用科研技术寻找能够替代石油的新能源新政策方针，而且在探索新的经济增长模式的过程中，实现了更多就业岗位的再创造，也在很大程度上实现了经济复兴目标。由以上几点可以看出，气候变化已成为奥巴马政府加以战略性关注的核心议题。

3 后冷战时期美国气候外交政策的特点

3.1 美国气候外交政策发展的曲折性

冷战结束后，美国在全球气候治理问题上的政策产生了很大幅度的变化。由于美国的历届政府发展气候外交的出发点和指导思想并不相同，所以后冷战时期，有关全球气候变化的治理问题的政策都在上一任的基础上进行了改变，这些政策方面的变化可以概括为以下几个方面：

3.1.1 各时期气候外交定位不同

在老布什执政时期，美国国内对气候变化问题的重视程度不断提升，加强政府对气候变化的重视呼声不断高涨。不过，无论是美国国内科学家经过研究得出的科学结论还是国际层面上 IPCC 作为国际组织发布的第一次评估报告，对气候变化问题的认识仍然存在很多的不确定性。基于这种判断，老布什政府对待全球气候变化问题的态度是将之当作一般性问题研究，一些和气候治理相关的议题的重要性并不能突显出来，在老布什批准了《联合国气候变化框架公约》的事实基础上，美国政府对此领域的投资仍然不断的减少。克林顿上台后，在气候变化的相关研究上进行了加强，而且取得了丰富的研究成果，这些研究成果不仅减少了气候变化科学的不确定性，还符合 IPCC 第二次评估报告的基本观点，这些科学研究成果使克林顿政府对待气候变化问题的态度发生了转变，由不确定性逐步转变成积极主动。这种态度上的转变表现为几个方面，首先，在克林顿政府时期开始明确气候变化与国家安全之间的相互联系状态，并且将全球气候变化看作国家安全的重要组成部分。另外，在制定相关政策措施上，美国在国内外都积极主动扮演非常重要的角色，比如在国家范围内制定了应对气候变化的措施；在国际层面上，在 1992 年签署《联合国气候变化框架公约》、2005 年签署《京都议定书》都能体现美国政府对全球气候变化的影响是足够重视的。这些行动都说明全球气候治理问题已被美国政府上升至战略性高度对待。不过还有另一个方面需要注意，美国在 20 世纪 90 年代时正处于信息技术业兴起和全球化高速发展的过程当中，加上来自国会的阻力，致使很多新现象和议题层出不穷，所以这个阶段的气候变化相关议题并没有被置于优先发展领域。在小布什执政时期，由于小布什上台初就宣布美国决定退出《京都议定书》，这导致了美国在国际层面的气候外交政策陷入了停滞不前的状态，甚至有倒退的迹象，

其实，这并不能代表小布什执政的美国政府对气候变化问题不重视，只能说明，在当时美国的国家安全战略中，军事安全因素被放在了更加重要的位置，因而美国选择在全球气候问题上向单边主义政策出现倾斜。在 2009 年奥巴马执政时，正值金融危机刚刚出现，经济低迷态势渲染全球的时期，在国家经济严重受挫，失业人员数量增加的背景下，奥巴马政府亟待解决的首要问题是在最短时间内最大程度的恢复国家经济。探索新经济增长方式成为奥巴马政府最重视的一个议题，在对这个议题的探索过程中，“低碳经济”的提出逐渐受到重视，在国际社会得到了一致认可，连美国也认为这是一条可行的发展路径。因为成功应对全球气候变化本身需要转变全球经济增长方式，将以低碳能源为基础的模式代替以高碳能源为基础的原有经济模式，^①实际上，可以说明在应对全球变暖问题与经济复苏两者之间拥有共同的政策内涵。正是基于这个理由，美国奥巴马政府对应对全球气候变化表示出积极态度，将之放在紧迫的地位，并且把美国的气候外交地位提升到了战略高度。

3.1.2 气候外交政策具有多变性

在老布什执政时期，美国由于认为气候变化问题的科学确定性不强而拒绝承担温室气体二氧化碳的减排成本，同时不赞同国际上制定对各个国家有约束力的温室气体减排目标和阶段性时间表。对比历史，克林顿政府对气候外交的态度发生了变化，首先，在对全球气候问题负主要责任的国家中承认美国的存在性，另外，同意率先承担减排温室气体的成本，在曲折中最终签署了《京都议定书》，这些行动的基础是美国同意通过国际合作尝试解决气候变化问题。美国气候外交在历史进程中并不是一路向前，而是多变和反复的。在小布什执政时期，美国却更加强调了全球气候变化问题的科学不确定性，以此为因拒绝承担作为发达国家的温室气体减排责任，为了本国的经济利益极力推崇《京都议定书》的替代方案。在这个替代方案中，能够清晰的看到美国政府制定外交政策的单边主义和孤立主义的影响力。随着经济形式的发展变化，在 2009 年经济危机席卷世界的背景下，奥巴马政府承认解决气候变化问题已经是一项迫在眉睫的任务，主动提出应设立温室气体减排目标，并且使目标得到落实，争取想方设法实现目标。与小布什政府的区别在于奥巴马政府在对全球气候治理问题上提倡国际合作和集体行动，表现除了浓厚的多边主义色彩。

总体来说，老布什政府在应对全球气候变化问题上行动相对迟缓，克林顿政府的态度则比较积极，但在行动力上有所缺失，可谓心有余而力不足。小布什政府在

^① Obama Makes Climate Change a National Priority, Washington File, January 28, 2008,p.6.

气候外交政策上推行单边主义，一度使其国际气候谈判陷入僵局和倒退。奥巴马政府则视应对气候变化为美国经济复苏和重新确立美国在世界领导地位的一种战略性机遇。

3.2 美国气候外交政策演变的连续性

尽管后冷战时期美国四届政府的气候外交政策出现了很多变化，其实，这些政策之间存在着深刻的连续性和衔接性。

3.2.1 淡化回避公平性原则

后冷战时期，美国的四任政府都坚持淡化、回避《京都议定书》所规定的公平性原则。具体表现为，尽量避免做出具有法律约束力的减排承诺，而且在落实自身减排量上取得的实质性进展非常小。无论是老布什和小布什的执政时期，美国拒绝对温室气体排放量化目标做出承诺的立场，还是克林顿和奥巴马政府时期，美国同意对减排做出具有约束力的目标性承诺，都是建立在不触及美国经济利益这条底线的基础上，对公平性原则都在极力淡化和回避。

在淡化公平性原则的同时美国无视对待发展中国家的“平等但有区别”原则，在对待发展中国家的减排义务方面各届政府的气候外交政策是一脉相承的。从1996年的日内瓦第2次缔约方会议到1997年的“伯德-哈格尔决议”，都把发展中国家的积极参与作为一个基本条件，这也是克林顿政府对全球气候变化立场的参考坐标。加之美国国内政治具有其独特性，这些思想贯穿后来美国历届政府的政策制定过程。关于资金和技术援助，美国要求只有当发展中国家做出减排承诺才会提供，更加清晰的表示出把发展中国家作为拒绝承担温室气体减排义务的挡箭牌这个一贯性策略。

3.2.2 坚持服务于美国国家利益

从美国独霸全球的战略意图为着眼点来分析，在气候外交领域，美国也在努力争夺世界气候外交中的主导权。无论美国的气候外交政策如何演变，每一届政府的气候外交政策都是以繁荣本国经济或不对经济构成损害为基本指导思想。美国的经济特点是高度依赖化石能源，所以，减排温室气体将对美国的化石能源等排量高的企业造成损失，其生产成本大幅度增加的结果就是美国的国家经济发展受到挤压。

老布什政府拒绝对限制温室气体排放目标量化做出承诺的理由是减排成本过高会导致美国经济利益受损。虽然，克林顿政府同意为温室气体减排设定一个目标

标准，但在美国同意设定标准的同时，美国一再强调其目标的实现方式应该是使以市场为基础的灵活机制得到最大限度的使用。之所以强调灵活机制的运用是因为根据美国的国家经济分析，在议定书中美国的承诺减排目标为 75%，这个目标是可以

通过灵活的排放贸易或相关技术转让来完成的，美国通过排放贸易和技术可以获得经济利益，因为美国的经济基础雄厚同时具有技术优势，所以这种方式会让美国充分发挥其优势。在小布什政府时期，美国政府对于气候治理的指导思想就是一切以国家经济利益为核心，减排不能损害其核心利益，并且人民的福利也是衡量其经济利益的一个重要方面，实现《京都议定书》会造成众多人口失业和经济下滑，这是导致小布什政府直接拒绝接受议定书的深层原因。在奥巴马任期内，温室气体减排对美国来说蕴含着大量的机会，在经济飞速发展的背景下，美国将发展“低碳经济”视为美国经济复苏和繁荣的一种战略手段的原因即是美国看好以新能源为基础的低碳经济，因为它可能会成为下一轮创新经济模式。

3.3 美国气候外交政策的影响因素

3.3.1 安全利益决定气候外交政策

冷战结束后，美国成为了世界上唯一的超级大国，对美国来说，其首要的战略目标就是长期巩固和保持美国的世界领导地位，当然，一旦美国面临的安全威胁发生了变化，其安全战略也会随之调整。在科学报告确定了全球气候变化会引发的环境安全问题后，美国提升了气候治理的重要性，也给予了更多关注，但是这个重视程度是有一定限度的，气候治理问题并没有被提高到国家首要的战略地位上。因为美国政府把后冷战时期的首要任务定位为防止国际上出现对美国领导地位的挑战。从目前情况看，安全利益的问题想要通过国际气候谈判而得到协调是不现实的，希望非常渺茫。无论《联合国气候变化框架公约》的其他缔约方在温室气体的减排目标问题上对美国是否做出让步，都不能对现实情况有任何改变，因为这会严重危害其他国家的安全利益，所以，对美国来说，美国的国家安全利益对其气候外交政策来说是有重要影响作用。

3.3.2 经济利益决定气候外交政策

经济基础决定上层建筑，经济因素对国家政策的制定具有相当大的影响，这是毋庸置疑的，美国的气候外交政策制定过程也并不例外。对美国来说，当温室气体排放量的控制代价过高，则会舍弃气候外交政策而重点发展经济，这表现出了浓厚

的现实主义色彩。小布什政府宣布退出《京都议定书》的一个重要原因就是，履行《议定书》的代价是损害美国的经济利益。从当时的美国现实情况看，2001年初，美国的经济发展前景确实不容乐观，经济发展的速度逐步放缓。削减能源消费对美国来说将会严重影响经济，正如美国科学研究结果显示的那样，执行《京都议定书》会造成数百万人的失业，所以如果美国遵循《京都议定书》的约定确实会有一些的经济损失，因而小布什政府认定这是对美国来说大成本微收益的活动，可见，其外交政策的制定依据就是国家的经济利益。^①美国的气候外交政策是与经济发展政策紧密相关的。这就能够对美国在向发展中国家提供资金和高科技转让方面态度不积极做出解释。

3.3.3 利益集团影响气候外交政策

众所周知，利益团体的大笔捐款和支出是美国悠久的多元理念在现代的体现。利益集团的捐款与政府政策之间存在着相互影响的联系。在后冷战时期，国际政治形势发生了巨大变化，在对外政策过程中，国会的重要性大幅度上升，随之上升的是利益集团在国家对外政策过程中的影响力。在这个过程中，利益集团的主要政策参与点在于国会，作为国会议员必须对选民负责，在国家政策的取向上也要对“依靠”他们的人负责，所以国会成为利益集团最好的游说对象。全球气候治理事务与石化、能源行业的利益具有紧密联系，所以在气候外交政策的制定方面，利益集团对国会议员的游说相比于以往更加积极，利益集团的策略手段也更加先进，当然，效果也更加明显。

在美国，石化、能源利益集团影响美国气候外交政策的能力以及影响力能否持久取决于制定气候政策的制宪结构和现代社会中不断变化的政经制衡机制，因而，美国的气候外交政策受利益集团的影响牵制现象比较明显。

3.3.4 政府首脑更替影响气候外交政策

后冷战时期，每一届美国政府的气候外交政策都遵循着不同的风格，究其深层原因，是由于美国的两党制特点对气候外交政策的变化产生了影响。

由于美国的国内外气候政策在多方面都要受到美国国内政治的牵制，民主党和共和党两党关系的错综复杂的关系使美国的气候外交政策具有深刻的复杂性。历史原因导致两党的阶级性和阶级基础有很大的差异性，另外，两党的政治文化传统有很大区别，这直接导致了他们在气候外交领域对待相同问题时的思考角度和采取行

^① 邹骥，陈吉宁和张俊杰等. 美国为何抛弃京都议定书[N]. 中国环境报，2001（4）

动的方式并不相同。

具体地说，从国家利益的角度来思考问题时我们可以发现，两党看待美国的最大威胁有很大出入；在环保方面两党的政策路线关注点也很有差别；在现实外交的实现途径方面，两党对于美国在全球多边机制中的作用定位更是不同。所以，对于具有全球性的气候治理问题，美国在国际多边机制中的参与程度是和美国的执政党相关的。

4 美国气候外交政策走向与启示

4.1 美国气候外交政策走向分析

奥巴马总统执政以来，重视采用多边主义原则来解决国际事务，在参与全球气候变化谈判方面注重国际合作和全球治理，在为减缓气候变化所做出的努力可以说是“积极主动”倡导国际制度充分发挥作用。随着国际气候谈判的不断深入，美国政府未来气候外交政策的主旋律仍旧会是“积极应对”，但是在积极的气候外交政策背后必然遵循美国的国家利益这条主线。

4.1.1 主张建立全新后京都机制

自从小布什政府在宣布退出《京都议定书》之后，美国提出了一个《京都议定书》的代替方案，在代替方案中强烈主张建立全新的后京都机制，在奥巴马总统执政后仍旧延续了气候外交政策中这一主张，究其原因是因为如果抛弃现有的国际气候机制可以避免美国由于降低温室气体排量而经济受损，同时全新后京都机制的建立可以充分发挥美国全球领导作用。

2012年作为《京都议定书》第一承诺期与第二承诺期之间的节点，但并不代表《京都议定书》失去法律意义，对于通过给国际社会造成错觉对《京都议定书》的法律期限进行偷梁换柱地调换，根本出发点是为了建立能够充分发挥美国自身领导作用的新气候机制，发展中国家应该对美国政府主张建立全新后京都机制给予充分重视和警惕。

4.1.2 分化发展中国家内部阵营

在2011年的德班世界气候大会上，由于气候资金安排和技术转让关系到各个国家特别是广大发展中国家的切身利益，“绿色气候基金”成为了大会的核心议题。虽然气候变化是全球性问题，对各个国家都会造成影响和威胁，但是由于每个国家所处发展阶段不同、温室气体的排放量也不同，所以对清洁能源技术的需求也就不尽相同，美国利用这个现实状况在全球多边气候谈判过程中对不同发展中国家采用“分而治之”的策略，利用援助资金的分配和清洁能源技术改造等条件来分化发展中国家阵营内部，当发展中国家的矛盾和争端暴露出以后，便有可能实现本国在全球气候治理方面的既定外交政策。在以后的全球气候治理问题进程当中，美国还会

进一步加大力度，以此分化发展中国家的内部阵营，这一点值得深思和重视。

4.1.3 倡导行业减排突显发展优势

近年来，美国在应对气候变化的国际多边谈判中提出了减排指标具体到各个行业上，比如在航天、航海、钢铁等领域分别实施减排措施，甚至在世界范围内统一制定行业标准。这种超越国界的政策是不合理的，因为很显然这是一种通过设立行业减排指标来制约发展中国家产业发展的提议。现在，当发达国家把产业重心从耗能行业逐渐转移到金融、高科技等领域后却要求耗能产业占国民经济比重较大的发展中国家大量减排，这种利用技术上优势来阻碍发展中国家行业发展的行为是不合理的，对于已经存在的技术差距和贸易鸿沟应该在全球应对气候变化的行动中努力减小而不是拉大。

4.1.4 利用灵活机制获取经济利益

奥巴马政府不仅在应对全球气候变化问题上表现出较以往历届政府更加积极的态度，而且更加重视发展低碳能源。但是，就近期进行判断，美国军方高度依赖传统能源的格局并不会在短时间内得到改变。美国政府倡导以灵活的市场机制来实现减排抑制气候变暖的目的是利用发展中国家的技术不成熟来转移减排温室气体的成本。由于相对于发达国家，大部分发展中国家的碳交易市场处于起步阶段，有很多尚不完善的领域，通过市场灵活机制的运用不但可以在国际市场中为本国设置绿色壁垒还可以从发展中国家攫取巨额经济利益。

清洁能源发展机制本身具有一定的创新性，但它实际上是一个基于碳交易的国际规定。目前已被证明是能够促进许多发展中国家进行可持续发展的有效工具，同时也有助于发达国家以较低的成本完成其温室气体减排任务。但球应首先关注如何更好地帮助发展中国家运用气候友好技术，并将这一进程延续下去。为此，必须找到适合的办法，既能进一步鼓励开发新技术，也能促进和确保发展中国家能够采用负担得起的价格运用这些新技术。在这个问题上。

4.2 美国气候外交政策对中国的影响与启示

气候治理需要在国际层面上构建合作机制，任何新机制的建立都会对世界各个参与国的利益范围带来改变，对缔约方温室气体排放量的限制甚至会对国家的未来发展空间形成制约。因此，从这个层面讲，国际气候机制的构建和运行已经超出了单一的环境科学范畴，而是包含了更多的考虑因素。美国作为国际气候机制中的重

要缔约方，其气候外交政策的改变和走向将对世界各国产生重要影响，甚至影响到其他国家发展的长久利益，引发未来国际竞争实力地位的改变。

4.2.1 美国气候外交政策对中国的影响

美国在当前国际社会应对气候变化的进程中，借助其经济实力雄厚和科学技术领先等多种优势，多次强调为国际社会提供资金和技术支持需要设置多项符合美国国家利益的条件，而且多次在多边会议中割裂历史和现实责任分析定义发展中大国未来的排放责任，在制定气体减排量时，美国忽视人均排放差距而是片面对国家排放总量进行比较。从中可以判断出，美国在全球气候治理合作过程中，以遏制发展中大国崛起作为深层目标，这些将会对中国的发展带来很大影响。

自从奥巴马执政以来美国的气候外交政策表现为积极主动，但是在全球多边或双边气候谈判过程中，美国着重强调中国的“大国责任”，在温室气体减排目标上给中国以政治压力，这给中国应对气候变化以及二氧化碳减排量方面提出了严峻的挑战。中国作为最大的发展中国家，只有将开发新型能源作为科学研究中心，加大资金投入和重视强度，才能在技术上领先国际，在未来的国际气候谈判中处于主动的局面。

美国气候外交政策是为其国家利益服务的，所以，单从美国的国家利益角度出发必然会导致多边合作应对气候变化的计划遭遇挫折，中国的经济发展状况很可能会因此受到影响。对于降低温室气体排放量的技术开发和推广，美国已经开始投入大量资金进行，但中国由于一些自然状况和国家发展水平的限制，在应对气候重大问题方面能力较弱，所以如果美国在未来的全球多边气候谈判中利用其技术垄断和技术输出给中国施加压力，必然会影响中国能源技术的自主创新。

4.2.2 中国对于美国气候外交的应对之策

在全球多边气候谈判过程中，涉及温室气体减排公平问题的辩论贯穿整个发展过程，这是各国合作的重要基础。中国在遏制全球气候变化的工作中努力树立负责任的发展中大国形象，但为了维护本国发展权益，必须始终坚持“共同但有区别”的原则，任何一种国际气候变化治理机制都不应该强制发展中国家为世界承担过多的责任，这是由各国不同的发展历史和发展水平决定的。对于一项长期的重大挑战来说，全球气候变化对世界每个角落都可能造成影响。中国作为一个负责任的发展中大国，已经在减少温室气体排放方面采取了一系列政策措施，并且取得了初步成效。面对美国的气候外交政策对发展中国家的发展权益存在的威胁，中国要在美国气候外交政策的发展过程中做到应对有招，建议从以下几方面考虑。

第一，需对美国的迅速反应能力给予充分估计。美国很多地方政府、很多行业都已经建立完毕随时可启动的减排机制，对于他们来说，本国关于气候变化的内外政策进一步明朗化后，可以随时进行实施状态。这意味着中国需要积极做好应对的准备，可以通过增加资金支持来进行相关科学研究和技术开发，同时制定更加具有有效性和可操作性的宏观、微观政策。

第二，在国际多边谈判中立场明确，策略得当。应对全球气候变化，必须进行国际合作，否则不能真正产生有效成果。但是由于历史发展的差异，发达国家在其工业化历史上温室气体排放量不断攀高，形成了一种“气候债务”，所以温室气体排控问题其实是一个发展的问题，目前国际多边谈判中提出的关于低碳、气候协定、碳关税等议案都是有实际功效的，但是实践性比较小，因为面对发达国家所形成的“气候债务”，发达国家要求全世界共同买单是不行的。在未来的全球多边气候谈判中，中国为了本国的国家利益须坚定立场，促进发达国家的资金、技术支持，坚持公平性原则，倡导各协约方走低碳发展之路。

第三，坚持在联合国框架内应对气候变化。目前经济高速发展的中国与发达国家的主要代表美国已经并列成为世界上两个最大的温室气体排放国，甚至还有国际上的机构发表报告称中国的排放量已超过美国，成为最大的排放国。不论新能源机制与应对气候变化是否存在有效关系，但对中国的现实情况来说，加大对风能、核能、太阳能等清洁型新能源的研发是极为重要的。因为不可再生资源总有枯竭的一天，而对中国来说，开发西部的风能和太阳能资源前景是非常客观。可以说，在科学发展观的引领下，大力开发新能源是中国应对资源短缺、环境保护、气候变化威胁的唯一科学有效的出路。

结 束 语

美国历届政府在气候外交领域的政策是不断演变发展的，其转变受外交理念、国际形势以及国内现实状况等多种因素共同影响。美国的气候外交具有浓厚的国家利益色彩，在倡导减排目标过程中存在不公正现象，带有明显的利己主义特点。在全球经济低迷时期，美国的国际实力相对下降，出于国家安全利益的角度，美国的气候外交政策将会主张用更节约成本的外交形势维护其世界领导地位。

美国在奥巴马执政时期的气候外交政策将会向主张建立全新后京都机制、分化发展中国家内部阵营、倡导行业减排突显发展优势和利用灵活机制获取经济利益几方面发展。面对新时期美国在气候外交领域的政策变化，中国需加强清洁能源新技术的开发，坚守住发展中国家的立场，坚持“共同但有区别的责任”原则，深化同发展中国家的沟通与协调，加强与发达国家的交流与合作。

参考文献

- [1] “President Bush Discusses United States International Development agenda,” May 31, 2007, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/05/20070531-9.html>
- [2] Andre Stochnil “Case Study for Innovation in Climate Change Diplomacy”, <http://www.diplomacy.edu/conferences/ClimateChange/abstracts.asp>.
- [3] Board on Atmospheric Sciences and Climate (BASC), Reconciling Observations of Global Temperature Change(2000), National Academy of Sciences, 2000. p32
- [4] Board on Atmospheric Sciences and Climate (BASC), Reconciling Observations of Global Temperature Change(2000), National Academy of Sciences, 2000. p38
- [5] Bob Zelnick, Gore, Apolitical Life, p. 336
- [6] David A. Wirth, “Climate Chaos”, Foreign Policy, No. 74, spring 1989, pp. 3-22.
- [7] Dick Cheney. National Energy Policy, <http://www.whitehouse.gov/energy/National-Energy-Policy.pdf>, 01-5-16.
- [8] EPA, “President Bush Announces Clear Skies and Global Climate Change Initiatives” [EB/OL], <http://www.epa.gov/epahome/headline2021402.htm>.
- [9] Hermann E. Ott, “Climate change: an important foreign policy issue” [J], International Affairs 77, 2(2001), p.295-296.
- [10] <http://unfccc.int/secretariat/items/1629.php>
- [11] <http://www.chinanews.com/gj/2012/02-09/3655209.shtml>
- [12] National Research Council, Effects of Past Global Change on Life Panel on Effects of Past Global Change on Life, National Academies Press, 1995
- [13] National Resource Council, Reconciling Observations of Global Temperature Change, National Academy Press, 2000
- [14] Pamela S. Chasek, Earth Negotiation: Analyzing Thirty Years of Environmental Diplomacy, New York: United Nations University Press, 2001, p. 125
- [15] Pew Center, Global Climate Change: Legislation in the 110th Congress Related to Global Climate Change, 2008. http://www.pewclimate.org/what_s_being_done/in_the_congress/110thcongress.com); Pew Center, GHG Emission Limits Proposals from the 110th Congress, 2008. (http://www.pewclimate.org/what_s_

being _ done/in _ the _ congress/110thcongress. com)

- [16] Tom Athanasiou , US Politics and Global Warming Westfield, N.J.: Open Magazine Pamphlet Series,1996.p163
- [17] 白 宫 网 站 : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-un-secretary-general-ban-ki-moons-Climate-change-summit>.
- [18] 联合国网站: <http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/detail/135868.html>
- [19] 全球气候变化对策网: <http://www.ami.ac.cn>
- [20] 中国气象局网站: <http://www.cma.gov.cn>
- [21] 气候变化: <http://www.ccchina.gov.cn>
- [22] 国家气候中心: <http://ncc.cma.gov.cn>
- [23] 杨洁勉. 世界气候外交和中国的应对[M]. 北京: 时事出版社, 2009
- [24] 丁金光. 国际环境外交[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007: 134
- [25] 国家气候变化对策协调小组. 全球气候变化—人类面临的挑战[M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 17
- [26] 国家气候变化对策协调小组办公室. 全球气候变化——人类面临的挑战[M]. 北京: 商务印书馆, 2004
- [27] 吉登斯. 气候变化的政治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009
- [28] 张莉. 美国气候变化政策演变特征和奥巴马政府气候变化政策走向[J]. 国际展望, 2011 (1)
- [29] 袁征. 论奥巴马政府对外战略的调整[J]. 和平与发展, 2010 (1)
- [30] 李庆四, 孙海泳. 奥巴马气候新政的双重博弈[J]. 新视野, 2010 (1)
- [31] 马小军. 哥本哈根: 气候变化并非神话[J]. 当代世界, 2010 (1)
- [32] 周琪. 奥巴马政府的气候变化政策动向[J]. 国际经济评论, 2009 (3)
- [33] 郭博尧. 美国温室气体管制政策走向[J]. 台湾国家政策研究基金会, 国政研究报告, 2005 (3)
- [34] 孔凡伟. 浅析中国气候外交的政策与行动[J]. 新视野, 2008 (5) : 94
- [35] 李海东. 从边缘到中心: 美国气候变化政策的演变[J]. 美国研究, 2009 (2)
- [36] 鲁毅. 外交学概论[M]. 北京: 世界知识出版社, 1997: 5
- [37] 马建英. 全球气候外交的兴起[J]. 外交评论, 2009 (6) : 32
- [38] 潘家华. 中国需要谨慎选取2012年后温室气体减排的承诺方案[J]. 气候变化研究快讯, 2007 (1) : 1—6

- [39]曲建升, 孙成权. 全球气候研究中的“科学政治化”倾向—以美国气候政策为例[J]. 世界科技研究与发展, 2004 (4)
- [40]王维, 周睿. 美国气候政策的演进及其析因[J]. 国际观察, 2010 (5)
- [41]阎静. 后冷战时期美国环境政策与国家安全战略评析[J]. 南京农业大学学报, 2008 (9) : 3
- [42]邹骥, 陈吉宁和张俊杰等. 美国为何抛弃京都议定书[J]. 中国环境报, 2001 (4)

致 谢

在这篇论文即将收笔之时，也意味着我十九年的学生生涯到此画上了句号，因此这篇毕业论文不仅是我硕士研究生的一个成果，更是我告别学生时代的一个里程碑。人生短短数十载，我把近三分之一的人生回忆锁在了美好、纯净的校园里，想到这就觉得自己是多么的幸福和幸运。在此我最想向所有关心我的人深深地说一声，谢谢。

论文在选题、研究和撰写过程中，都得到了我的导师耿丽华教授悉心的指点与扶正。耿老师治学严谨，在学术方面对我们非常严格，经常把我们聚在一起进行一些学术讨论；在生活方面，耿老师对待我们像自己的孩子一般呵护备至，我们发自内心将耿老师当成亲人；在攻读硕士研究生期间，能师从耿老师让我受益终生！在此，向我最尊敬的恩师表示最深的谢意和由衷的敬意。

同时，我还要感谢国际关系学院的李淑云教授、翟立明教授、唐彦林教授、谢晓光副教授等诸位优秀的老师对我论文的悉心指导和开拓性启发。我还要特别感谢辅导员张军老师对我的关怀与帮助，张老师是三年里陪伴我们时间最多的老师，他就像是我们的家长，同学们学习生活上一遇到难题，就会想到张老师，张老师也会不遗余力的帮助我们，在此，想跟张老师说一声，您辛苦了！

学习期间，有幸结识了 09 级国际关系学院全体同学，在朝夕相处中，我们同学习、齐欢聚，彼此间结下了深厚的友谊。我要特别感谢我的室友潘玉倩、雷曼誉、王晨曦对我生活上一些陋习的包容，我会记住那些年我们一起胡闹的日子。这份真挚的友情将是我一生中最为宝贵的财富。

最后，感谢我的父母，外出求学七年，你们给了我无私的支持、理解和关爱，是你们给了我动力、信心和温暖，让我能够圆满完成学业，在此我以本文作为对你们的回报！

宋军君

二〇一二年五月



遼寧大學
LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE