

美国对全球气候资金的贡献 及其影响因素^①

——基于对外气候援助的案例研究

赵行姝

(内容提要)近30年来,美国对外气候援助取得重要进展,经历了不断拓展和深化的过程。总体而言,美国对外气候援助的规模持续增长,但在美国气候事业资金投入中的占比很小;美国提供的气候资金位居全球前列,但占全球气候资金总量的比重持续下降;对外气候援助的渠道越来越畅通,援助效果越来越有保证。美国对外气候援助的进程受到国际制度和国内政策的共同影响。一方面,在“共同但有区别责任”原则和“各自能力”原则的指导下,《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》对美国等发达国家缔约方规定了明确的法律义务;另一方面,美国的对外气候援助具有鲜明的时代特征,符合美国气候政策的发展轨迹。未来,尽管特朗普总统打算削减美国的气候预算,但其行为将受到国内外多种因素的制约。

关键词:美国军事与外交 气候援助 气候资金 气候变化

国际环境谈判的一项重要内容,就是富国对穷国提供“转移支付”(Transfer Payment)^②。具体到气候变化问题,《联合国气候变化框架公约》(United Nations Frame-

① 感谢《美国研究》匿名评审专家对本文提出宝贵意见,文中错误及疏漏由笔者负责。

② (美)罗尼·利普舒茨《全球环境政治:权力、观点和实践》(郭志俊、蔺雪春译),济南·山东大学出版社,2012年版,第196页。

work Convention on Climate Change ,UNFCCC ,以下简称《公约》) 设定了发达国家对发展中国家的资金义务。2015 年世界气候大会达成的《巴黎协定》(Paris Agreement) , 进一步将《公约》的资金要求具体化 ,规定 2025 年前 ,发达国家每年应筹集 1000 亿美元用于帮助发展中国家应对气候变化。需要说明的是 ,1000 亿美元的筹资总目标并未在发达国家间进行分配 ,即没有强制性的出资分摊机制 ,捐助国可自行决定援助金额。

气候资金(Climate Finance 或 Climate Funding) 是发达国家支持发展中国家减缓和适应气候变化的关键举措 ,也是实现《巴黎协定》承诺的“2℃ ”乃至“1.5℃ ”全球温控目标的支撑。^① 因此 ,关于气候资金的研究已成为气候变化领域的重要研究课题。研究气候资金的国外学者集中关注的三个问题是: 通过哪些方式可以为发展中国家应对气候变化筹资;^② 筹资总目标如何在主要发达国家之间进行分摊;^③ 影响发达国家缔约方筹资的因素。^④ 其他相关的研究课题包括各国财长在国际气候政治中的作用、^⑤ 国际组织如何参与国际气候制度等。^⑥

中国学者对气候资金的思考最早见于中山大学法学院副教授谷德近于 2008 年发表的论文 ,他在文中分析了气候谈判中发达国家与发展中国家两大阵营围绕资金机制展开的博弈。^⑦ 之后 ,这个问题没有受到中国学者足够的重视 ,直到 2011 年 ,气候资金问题才重新回到学者们的视线中。总的来看 ,中国学者关于气候资金(包括

① 《巴黎协定》第二条明确给出全球应对气候变化的目标 ,即本世纪末“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 ,努力将气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5℃ 之内。”上述控温目标分别被简称为“2℃ 目标”和“1.5℃ 目标”。参见 UN 《巴黎协定》(中文版) 2015 ,available at: http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/chinese_paris_agreement.pdf , p.2 , 2018.1.4。

② A. Markandya , A. Antimiani , V. Costantini , C. Martini , A. Palma , and M.C. Tommasino , “Analyzing Trade-offs in International Climate Policy Options: The Case of the Green Climate Fund ,” *World Development* , Vol.74 , 2015 , pp.93~107.

③ Alessandro Antimiani , Valeria Costantini , Anil Markandya , Elena Pagliarlunga , and Giorgia Sforza , “The Green Climate Fund as an Effective Compensatory Mechanism in Global Climate Negotiations ,” *Environmental Science and Policy* , Vol.77 , 2017 , pp.49~68; Lianbiao Cui and Yuran Huang , “Exploring the Schemes for Green Climate Fund Financing: International Lessons ,” *World Development* , Vol.101 , 2018 , pp.173~187.

④ Jonathan Pickering , Frank Jotzo , and Peter J. Wood , “Sharing the Global Climate Finance Effort Fairly with Limited Coordination ,” *Global Environmental Politics* , Vol.15 , No.4 , 2015 , pp.39~62.

⑤ Jonathan Pickering , Jakob Skovgaard , Soyeun Kim , J. Timmons Roberts , David Rossati , Martin Stadelmann , and Hendrikje Reich , “Acting on Climate Finance Pledges: Inter-Agency Dynamics and Relationships with Aid in Contributor States ,” *World Development* , Vol.68 , 2015 , pp.149~162; Robert Gampfer , Thomas Bernauer , and Aya Kachi , “Obtaining Public Support for North-South Climate Funding: Evidence from Conjoint Experiments in Donor Countries ,” *Global Environmental Change* , Vol.29 , 2014 , pp.118~126.

⑥ Nina Hall , “Money or Mandate? Why International Organizations Engage with the Climate Change Regime ,” *Global Environmental Politics* , Vol.15 , No.2 , May 2015 , pp.79~97.

⑦ 谷德近《资金机制: 气候变化谈判的博弈焦点》,载《上海金融》2008 年第 9 期 ,第 14~18 页。

气候援助)的研究成果比较有限,主要涉及三个方面:第一,对联合国气候谈判所形成的资金机制本身的研究,包括分析《巴黎协定》资金条款的特点和不足;^①研究特定的资金机制,如“绿色气候基金”(Green Climate Fund, GCF);^②第二,梳理《公约》谈判以来资金机制的产生过程和运行机制,如从历史的角度研究国际气候资金的演化与发展,^③或阐述国际气候援助的基本特征、进展和问题;^④第三,从资金落实的角度研究气候资金的分摊机制,即研究发达国家如何分摊《巴黎协定》承诺的气候资金目标,^⑤或对构建未来的气候变化资金机制进行统筹规划和设计;^⑥第四,针对美国退出《巴黎协定》、拒绝履行资金义务的新情况,估算特朗普政府“断供”所造成的全球气候资金缺口。^⑦

上述研究有助于了解全球气候资金的发展历程与运作机制,但也存在以下问题:第一,由于对气候资金的概念和界定存在争议,现有的气候资金研究覆盖范围很广,涉及政府和市场两种资金来源,涵盖公共与私人部门两种援助主体,但对发展中国家最为关心的来自发达国家政府的拨款缺乏专门的研究;第二,气候资金的产生虽源于《公约》条款,但现有研究缺乏对该条款的系统阐释,未能切中气候援助行为的本质,也未能对气候资金发展和变化的动因进行深入阐释;第三,对美国提供气候资金的发展过程及其产生的作用缺乏系统梳理和准确把握。事实上,美国提供气候援助由来已久,奥巴马上台后,对外气候援助更是创下历史纪录。奥巴马政府把打造气候领域的领导力作为美国外交战略的重点,美国对外气候援助在促进发展中国家应对气候变化、推动全球建立气候合作方面的作用日益凸显。但是,《巴黎协定》达成、生效并进入履约阶段后,美国对外气候援助陷入两难境地:一方面,《巴黎协定》的执行与全球应对气候变化的形势要求美国增加对发展中国家的气候援助;另一方面,面对国内经济增长乏力和国际收支失衡的压力,共和党控制的国会反对联邦政府提供更多的

-
- ① 徐文涛《巴黎协定资金条款进展研究》,载《法制与社会》2017年第4期,第5~6页。
- ② 邹骥、陈济、钟洋《落实〈巴黎协定〉引领气候资金推进全球绿色低碳发展》,载《中国财政》2016年第13期(总第714期),第61~62页;邓树刚、何斌《绿色气候基金〈联合国气候变化框架公约〉资金机制的新发展》,载《云南大学学报》2013年第6期,第156~161页。
- ③ 刘倩、王琼、王瑶《〈巴黎协定〉时代的气候融资:全球进展、治理挑战与中国对策》,载《中国人口资源与环境》2016年第12期,第14~21页;刘倩、粘书婷、王瑶《国际气候资金机制的最新进展及中国对策》,载《中国人口资源与环境》2015年第10期,第30~38页。
- ④ 高翔《中国应对气候变化南南合作进展与展望》,载《上海交通大学学报》2016年第1期,第38~49页。
- ⑤ 潘寻《气候公约资金机制下发达国家出资分摊机制研究》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》2016年第3期,第86~94页。
- ⑥ 潘寻、朱留财《后巴黎时代气候变化公约资金机制的构建》,载《中国人口资源与环境》2016年第12期,第8~13页。
- ⑦ 傅莎、柴麒敏、徐华清《美国宣布退出〈巴黎协定〉后全球气候减缓、资金和治理差距分析》,载《气候变化研究进展》2017年第5期,第415~427页。

对外气候援助。

特朗普入主白宫后,不断公开表态反对美国应对气候变化。^①在美国2018财年预算中,特朗普砍掉了联邦政府的国际气候资金预算。白宫管理和预算办公室(Office of Management and Budget,OMB)主任米克·马尔瓦尼(Mick Mulvaney)公开表示,“关于气候变化,我认为总统的做法是相当直截了当的——我们不再为此花钱了,我们认为,那么做是浪费钱。”^②削减气候援助、退出《巴黎协定》的行动,与特朗普竞选时和就任后强调的“美国优先”原则相一致,他的信条是“美国至上”,而非全球主义。^③短期内,美国“断供”将带来国际气候资金短缺的直接后果。长远来看,这种做法将不仅给全球气候行动造成损失,而且给多边主义和全球治理带来负面影响,进而给美国自身造成损失。美国提供气候援助的起因和发展有其深层次的原因。美国的气候援助因何产生?经历了一个怎样的发展过程?为什么奥巴马时期美国气候援助大幅增加?又是什么让特朗普放弃这种努力?美国的对外气候援助将走向何方?针对这些问题,本文拟利用美国国务院、美国政府问责局(Government Accountability Office,GAO)、白宫管理和预算办公室(Office of Management and Budget,OMB)等机构发布的政府文件及国会研究局(Congressional Research Service,CRS)的报告,从历史的角度考察美国对外气候援助的变革及其趋势,探析美国对外气候援助的国际制度背景和国内政策根源,以期更好地理解特朗普政府退出《巴黎协定》的行为,以及美国政府此举对全球气候资金流向和规模的影响,深入思考《巴黎协定》在履约阶段面临的挑战,展望美国对外气候援助的前景,为中国建立“中国气候变化南南合作基金”提供借鉴。

一 美国对外气候援助概况

(一) 联邦政府对气候援助的界定

根据美国联邦政府的统计口径,美国将本国资助国际气候变化的资金统称为“气候资金”(Climate Finance 或 Climate Funding);^④将美国以赠款的形式支持发展中

① 赵行姝《〈巴黎协定〉与特朗普政府的履约前景》载《气候变化研究进展》2017年第5期,第448~455页。
② Timothy Cama, “Senate Panel Votes to Fund UN Climate Agency,” September 7, 2017 available at: <http://thehill.com/policy/energy-environment/349693-senate-panel-votes-to-fund-un-climate-agency>, 2017.9.19.
③ 王辑思《特朗普的对外政策与中美关系》载《当代美国评论》2017年第1期,第2页。
④ US DOS, “Overview of the Global Climate Change Initiative U.S. Climate Finance 2010~2015,” 2016, available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/250737.pdf>, p.2, 2017.10.11.

国家应对气候变化称为国际气候援助(International Climate Change Assistance) ^①或国际援助资金(International Assistance Funding for Climate Change) ^②或国际财务援助(International Financial Assistance) ^③。

美国支持发展中国家应对气候变化的活动由直接活动和间接活动两部分组成。直接活动是由联邦政府各机构执行的、直接定位于帮助脆弱国家应对气候变化的行动。^④其中,由美国国际开发署(United States Agency for International Development , USAID)、国务院和财政部从事的国际气候活动,被称为应对全球气候变化的“核心国际努力”(core international efforts)或“核心活动”(core activities)。^⑤间接活动是联邦政府各个机构实施的其他相关计划,如粮食安全计划和生物多样性计划等。这些计划或项目的主要目标虽然不是应对气候变化,但在实施过程中可为应对气候变化做出重要贡献。换句话说,间接活动是指侧重于“非气候变化”目标同时可促进气候韧性发展或显著减少温室气体排放量的活动。与此相对应,美国用于气候变化的相关国际开支由直接投入和间接投入两部分组成。在各财年统计中,美国对外气候援助仅限于直接投入。

(二) 美国对外气候援助的演进

美国为发展中国家提供国际气候援助的行动从起步到完善,经历了一个较长的发展过程,大体可分为以下四个阶段:

1. 萌芽阶段(1985 年至 1992 年)

20 世纪 80 年代中后期,美国国会鼓励美国国际开发署在向发展中国家提供“能源援助”(energy assistance)时综合考虑其他目标,包括解决电力短缺问题,促进非核电发展,为农村发展提供能源支持,鼓励私营部门参与能源活动,强调节能和发展可再生能源,促进美国能源技术出口,等等。《1990 财年国际开发署拨款法》(The Fiscal Year 1990 AID Appropriations Act)正式将减少温室气体排放添加到能源援助所要

① OMB, “Federal Climate Change Expenditures Report to Congress,” April 2006, available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/legislative/fy07_climate_change.pdf, p.18, 2017.11.8.

② GAO, “Climate Change: Federal Reports on Climate Change Funding Should Be Clearer and More Complete,” August 2005, available at: <http://www.gao.gov/new.items/d05461.pdf>, p.4, 2017.9.15.

③ Jane A. Leggett, Richard K. Lattanzio, and Emily Bruner, “Federal Climate Change Funding from FY2008 to FY2014,” R43227, 2013, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43227.pdf>, p.9, 2017.10.12.

④ OMB, “Federal Climate Change Expenditures Report to Congress (Fiscal Year 2014),” August 2013, available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/legislative_reports/fcce-report-to-congress.pdf, p.23, 2017.9.15.

⑤ OMB, “Federal Climate Change Expenditures Report to Congress (Fiscal Year 2014),” August 2013, available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/legislative_reports/fcce-report-to-congress.pdf, p.23, 2017.9.15.

实现的目标清单中。该法案要求国际开发署通过在能源、热带林业和生物多样性方面提供援助,来支持全球变暖倡议(global warming initiative)。有资格获得此类援助的“关键”国家,是那些国际开发署对其援助活动能够对温室气体排放产生重大影响的国家。^①为了响应国会对全球变暖倡议的支持,美国国际开发署对能源援助计划进行了改革。1991年6月,美国国际开发署要求在进行项目决策时,把全球变暖因素考虑进去。

从20世纪80年代末开始,美国国际开发署的援助方案将能源援助的目标扩展至在能源生产和使用中涉及二氧化碳排放的目标。这些目标包括:提高能源效率和节约能源,以减少建设新电厂的必要性;鼓励采用对环境无害的能源技术;推动私营部门参与能源生产和分配活动。1990财年,美国提供了价值约1.06亿美元的能源援助,帮助发展中国家提高能源效率和节能。^②

2. 缓慢发展阶段(1993年至2008年)

与气候变化相关的国际资金机制是实现全球气候治理、推进国际气候合作的重要工具。最早运营的国际气候资金机构是1991年成立的全球环境基金(Global Environment Facility, GEF)。2001年,《公约》第七次缔约方会议决定成立“最不发达国家基金”(Least Developed Country Fund)和“气候变化特别基金”(Special Climate Change Fund)。1992年美国国会批准《公约》之后,除了出资支持多边资金机制以外,美国在双边框架下启动了一些新的旨在鼓励发展中国家企业和政府减少温室气体排放的计划,如安装更高效的照明装置,支持发展中国家制定应对气候变化的政策和方案,吸引私人投资于低碳和韧性的(low carbon and resilient)基础设施建设,等等。

从绝对数量来看,美国对外气候援助的金额总量在持续而缓慢地增长。联邦政府应对气候变化的支出从1993年的23.5亿美元增长到2004年的50.9亿美元,增长率为116%。^③同期,美国对外气候援助的支出从2.01亿美元增加到2.52亿美元,增长率为25%。从相对数量来看,同期对外气候援助支出在美国应对气候变化总支出中的份额从9%下降至5%。^④与克林顿主政时期相比,在小布什执政时期,美国提供

① GAO, “Foreign Assistance: AID Energy Assistance and Global Warming,” July 1991, available at: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/P3AAA196.pdf, p.2, 2017.11.2.

② GAO, “Foreign Assistance: Aid Energy Assistance and Global Warming,” July 1991, available at: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/P3AAA196.pdf, p.32, 2017.11.2.

③ GAO, “Climate Change: Federal Reports on Climate Change Funding Should Be Clearer and More Complete,” August 2005, available at: <http://www.gao.gov/new.items/d05461.pdf>, p.4, 2017.9.15.

④ GAO, “Climate Change: Federal Reports on Climate Change Funding Should Be Clearer and More Complete,” August 2005, available at: <http://www.gao.gov/new.items/d05461.pdf>, p.4, 2017.9.15.

的对外气候援助规模略有增长,大约在每年2亿美元至4亿美元之间,占同期美国联邦政府气候变化活动预算总额的5%。^①

3. 迅速增长阶段(2009年至2016年)

2009年奥巴马入主白宫后,美国对发展中国家的气候援助大幅增长。2010财年至2015财年,美国共计提供对外气候援助87亿美元,年均14亿美元。

在奥巴马政府时期,美国的对外气候援助主要通过“全球气候变化倡议”(Global Climate Change Initiative, GCCI)来统筹实施。该倡议是奥巴马于2010年发布的“全球发展政策指令”(Policy Directive on Global Development)三大支柱之一,旨在通过一系列双边、多边和私营部门机制将气候变化考量纳入美国的对外援助,以促进可持续的、气候韧性的社会发展和低碳增长,同时减少毁林和土地退化造成的温室气体排放。“全球气候变化倡议”主要通过国务院、财政部和美国国际开发署这三个核心机构的计划和项目来落实。国际开发署负责的计划和项目多通过该机构的双边发展援助计划实施;国务院和财政部负责的计划和项目则通过国际组织实施,包括《公约》下设的“最不发达国家基金”“气候变化特别基金”,以及多边环境融资机制,如“全球环境基金”“清洁技术基金”(Clean Technology Fund)和“战略气候基金”(Strategic Climate Fund)。^②

4. “断崖式”下跌阶段(2017年至今)

2016年大选期间,特朗普声称气候变化是“谎言”和“骗局”,美国要退出《巴黎协定》,不再对联合国应对气候变化的行动提供资金支持。入主白宫后,特朗普立即将他的气候立场转化为实际行动。^③他不仅正式宣布退出《巴黎协定》,而且在其2018财年预算申请中全面取消奥巴马提出的“全球气候变化倡议”,宣布“停止给联合国的气候变化计划买单”,^④甚至要停止对《公约》的资助,并不再为国务院和美国国际开发署举办的直接应对气候变化的双边活动提供资金。^⑤美国国务院在2018

① CBO, “Federal Climate Change Programs: Funding History and Policy Issues,” March 2010, available at: <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/112xx/doc11224/03-26-climatechange.pdf>, p.7, 2017.11.2.

② Jane A. Leggett, Richard K. Lattanzio, and Emily Bruner, “Federal Climate Change Funding from FY2008 to FY2014,” CRS Report: R43227, September 13, 2013, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43227.pdf>, p.9, 2017.9.15.

③ 赵行姝《〈巴黎协定〉与特朗普政府的履约前景》,第448~455页。

④ The White House Office of Management and Budget (OMB), “America First: A Budget Blueprint to Make America Great Again,” 2017, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/2018_blueprint.pdf, p.33, 2017.10.11.

⑤ Office of Management and Budget, “Major Savings and Reforms Budget of the U. S. Government Fiscal Year 2018,” 2018, available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2018-MSV/pdf/BUDGET-2018-MSV.pdf>, p.75, 2017.9.29.

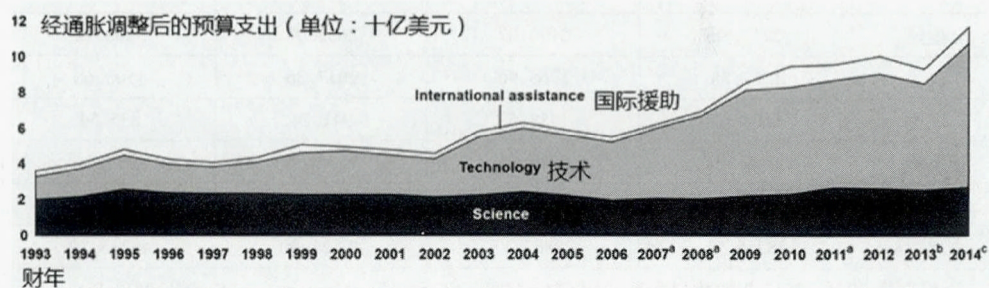
财年预算中表示,美国在 2016 财年已经完成对“气候投资基金”(Climate Investment Funds, CIF)的 20 亿美元承诺,未来不打算对该基金进一步做出贡献。^① 特朗普针对气候变化的“预算逆流”得到国会的大力支持,进而导致 2018 财年的美国对外气候援助呈现断崖式下跌,全球气候资金市场亦深受牵连。

(三) 美国对外气候援助的总体趋势和主要特征

第一,美国对外气候援助的总规模持续增长,但在应对气候变化的整体事业中微不足道。

美国联邦政府的气候变化资金主要用于三个方面:与温室气体减排有关的技术、气候变化科学,以及对发展中国家提供国际援助。其中,对外气候援助支出在美国应对气候变化总支出中的占比很小(见下图)。美国联邦政府的气候变化开支从 1993 年的 24 亿美元增加到 2014 年的 116 亿美元。2009 年,《美国复苏和再投资法案》(American Recovery and Reinvestment Act, ARRA)又额外为美国的气候变化计划和活动提供了 261 亿美元,但该法案并未向对外气候援助提供资金支持。^② 与联邦政府气候变化总支出的迅猛增长态势相比,美国对外气候援助总额仅从 1993 财年的 2.01 亿美元增长到 2014 财年的 8.93 亿美元。可见,对外气候援助在联邦气候变化总支出中仅占很小的比例,且增速较慢。这意味着对外气候援助在美国应对气候变化的整个事业中并非关键要素。

图 1993 ~ 2014 财年联邦气候变化资金情况



资料来源:GAO, “Climate Change Funding and Management,” available at: http://www.gao.gov/key_issues/climate_change_funding_management/issue_summary, 2017.10.12。

第二,美国提供的气候资金总量位居世界前列,但其占全球气候援助资金的比重持续下降。

① GPO, “Budget FY 2018: Department of State and Other International Programs,” May 23, 2017, available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2018-APP/pdf/BUDGET-2018-APP-1-17.pdf>, p. 800, 2017. 11.1.

② GAO, “Climate Change Funding and Management,” available at: http://www.gao.gov/key_issues/climate_change_funding_management/issue_summary, 2017.10.12.

从全球数据来看,美国是向发展中国家提供气候援助资金最多的国家之一。^①如表 1 所示,2011 年到 2014 年,向发展中国家提供气候援助资金排名前九位的发达国家分别是日本、美国、法国、英国、德国、荷兰、瑞典、挪威、瑞士。美国提供的气候资金总量变化不大,但是其在全球气候资金总量中的比重不断下降,已从 2011 年的 17% 下降至 2014 年的 12%。

与美国在全球经济、政治治理体系中的地位相比,美国提供的气候资金所占比重并不高。美国对世界银行、联合国开发计划署(United Nations Development Programme, UNDP)等重要国际机构的捐资数额非常大。以世界银行为例,美国对该机构贡献了 20% 的资金。此外,美国为重大自然灾害和艾滋病防治等卫生问题的捐款大约占全球捐助总额的 20~30%。^②但是,2011 年至 2014 年四年间,美国向发展中国家提供的气候资金占同期全球气候资金总额的比重仅为 14%。可见,美国对全球气候资金的贡献仍有较大的提升空间。

表 1 2011~2014 年主要发达国家对发展中国家提供的气候资金

(单位:百万美元)

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
美国	5006.62	4624.81	4835.77	5138.54
日本	4799.00	4798.47	10409.76	10771.48
法国	3980.38	4427.69	3028.19	3716.57
英国	3424.26	3598.74	3390.84	4466.47
德国	2213.88	2192.07	2652.98	3960.92
荷兰	1762.88	1765.96	2017.36	1508.60
瑞典	1504.87	1488.53	941.24	835.54
挪威	1044.40	1309.55	1738.36	1394.96
瑞士	624.13	624.89	3492.10	3302.20
全球总额	28755.51	28863.17	40524.30	43235.12

资料来源:2011~2012 年的数据参见:UNFCCC,“UNFCCC Standing Committee on Finance 2014 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report,”2014, available at: https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/2014_biennial_assessment_and_overview_of_climate_finance_flows_report_web.pdf, pp.42~43, 2016.8.12。2013~2014 年的数据参见:UNFCCC,“UNFCCC Stand-

- ① 由于各国统计口径存在差异,难以采用美国的指标体系衡量各国的气候资金贡献,进而难以得到全球气候援助的整体信息。因此,此处使用联合国气候资金(包括公共资金和私人资金)的统计数据。
- ② GPO, Hearing before the Subcommittee on International Development and Foreign Assistance, Economic Affairs, and International Environmental Protection of the Committee on Foreign Relations, United States Senate One Hundred Eleventh Congress First Session, “Drought, Flooding and Refugees: Addressing the Impacts of Climate Change in the World’s Most Vulnerable Nations,” October 15, 2009, available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111shrg56665/pdf/CHRG-111shrg56665.pdf>, p.14, 2017.11.1.

ing Committee on Finance(SCF) : 2016 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report ,” 2016 年 11 月 11 日, available at: http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/2016_ba_technical_report.pdf , pp.111~113 , 2017.10.11。

第三 美国对外气候援助的援助渠道和援助领域不断扩展和延伸。

自 20 世纪 80 年代中期以来,随着联合国气候谈判的推进和美国对外关系的发展,美国提供对外气候援助的机构和账户逐步建立和发展起来。1993 年以前,美国的对外气候援助以提供双边援助的形式来实现,美国国际开发署是当时美国提供气候援助的唯一机构,主要通过其“发展援助”(Development Assistance) 账户进行对外气候援助的规划和实施。1993 年至 2005 年,除了美国国际开发署外,财政部和国务院也开始在力所能及的前提下支持和参与联合国等多边国际机构的气候变化资金机制。财政部在“国际发展援助”(International Development Assistance) 账户下设立了子账户“全球环境基金”(Global Environment Facility),国务院则通过“国际组织和计划”(International Organizations and Programs) 账户拨款,支持对外气候援助。在这一时期,美国国际开发署在美国对外气候援助中仍然处于绝对的优势地位。从 2006 年至今,财政部和国务院逐渐拓展渠道参与到对外气候援助的工作当中,提供的气候援助力度逐渐加大,涉及的领域逐渐扩展,援助方式更为灵活,美国国际发展署和财政部共同成为美国对外气候援助的两大主导机构,在美国对外气候援助资金总额中各占 40% 左右(见表 2)。

表 2 三大核心机构提供气候援助占美国对外气候援助总额的比重

单位: 百分比(%)

	1993 年	2004 年	2009 年	2013 年
国际开发署	100	68	60	42
国务院	0	无数据	15	16
财政部	0	13	12	37
其他	0	19	13	5

数据来源: US GAO, “Climate Change Federal Reports on Climate Change Funding Should Be Clearer and More Complete,” August 2005, available at: <http://www.gao.gov/assets/250/247509.pdf>, p.20, 2017.11.2; Jane A. Leggett, Richard K. Lattanzio, and Emily Bruner, “Federal Climate Change Funding from FY2008 to FY2014,” *CRS Report: R43227*, 2013, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43227.pdf>, p.9, 2017.10.12。

总之,美国对外气候援助不仅通过双边援助项目来实施,而且通过对主要国际组织或机制认捐来进行。通常,从事对外气候援助的主要联邦机构设立并管理相关账户,通过这些账户定期获得国会拨款,根据具体外交政策目标的需要来开展对外气候援助业务。自 2009 年以来,应对气候变化已成为美国外交和发展援助工作的重点,以及美国主要对外援助机构的核心业务。美国提供对外气候援助的核心机构及其主

要账户见表 3。对美国而言,通过双边方式提供援助是对外气候援助最重要的方式。随着美国对外气候援助的渠道越来越畅通,美国对外气候援助的质量也变得越来越有保证。

表 3 2006 年提供对外气候援助的主要联邦机构及其账户

核心联邦机构	账户	子账户
财政部	债务重组(Debt Restructuring)	热带林业保护 (Tropical Forestry Conservation)
	全球环境基金	
	亚洲开发银行(Asian Development Bank)	
国务院	外交和领事事务(Diplomatic and Consular Affairs)	
	经济支持基金(Economic Support Fund)	
	国际组织和计划	
国际开发署	安第斯反毒品倡议(Andean Counterdrug Initiative)	
	援助东欧和波罗的海国家 (Assistance for Eastern Europe and the Baltic States)	
	援助前苏联独立国家(Assistance for the Independent States of the Former Soviet Union)	
	发展援助(Development Assistance)	
	经济支持基金(Economic Support Fund)	
	国际灾难援助(International Disaster Assistance)	
	食品援助(P.L.-480 Title II Food Aid)	

资料来源: US DOS, “Federal Climate Change Expenditures Report to Congress,” April 2006, available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/legislative/fy07_climate_change.pdf, p.18, 2017.11.2。

二 美国提供对外气候援助的国际制度背景

对外气候援助在全球气候治理中起到了积极而重要的作用。美国是世界上最早开始大规模、制度化地提供对外气候援助的国家之一,向发展中国家提供了大量资金、物资和人力资源方面的援助。支撑美国等发达国家对外气候援助行为的是一套完善的国际法律制度和管理体系。对外气候援助的国际制度建设始于 20 世纪 70 年代,经过近半个世纪的努力,已经形成了较为完整的制度体系和执行机制。

(一) 国际环境制度与“共区原则”

发达国家通过提供资金来补偿发展中国家履行环境条约的成本,相关制度安排通常在多边环境协定中依据“共同但有区别责任”原则(common but differentiated re-

sponsibilities 简称“共区原则”)来设立。“共区原则”最早可追溯到1972年在瑞典斯德哥尔摩举行的联合国人类环境大会,大会通过的《斯德哥尔摩宣言》(Stockholm Declaration)是一项不具有约束性的声明,体现了发达国家和发展中国家之间维护国家主权与平衡相互竞争的国家利益之间的妥协,以及保护资源和限制污染与经济发展之间的妥协。^①《斯德哥尔摩宣言》为国际环境治理确立了26项基本原则,指出发达国家与发展中国家的环境问题存在不同的根源。《斯德哥尔摩宣言》的第四条原则指出,“在发展中国家,环境问题大半是由于发展不足造成的,……而在工业化国家,环境(问题)一般与工业化和技术发展有关。”^②《斯德哥尔摩宣言》不仅明确指出发展中国家环境问题的根源是发展不足,而且认识到经济援助、技术转移和其他援助对克服这种发展不足非常重要。《斯德哥尔摩宣言》的第12条原则指出,“应筹集资金来维护和改善环境,要照顾到发展中国家的情况和特殊性,照顾到它们由于在发展规划中列入环境保护项目而需要的费用,以及根据它们的请求提供额外的国际技术和财政援助的需要。”^③

1992年,在斯德哥尔摩大会召开20年之后,联合国环境与发展大会(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED,又称“地球峰会”)在巴西里约热内卢举行。会议进一步研讨了环境与发展的关系问题。“地球峰会”成为环保史上的分水岭,^④会上发布的《里约环境与发展宣言》(Rio Declaration on Environment and Development,简称“里约宣言”)达成了一个重要共识:造成环境恶化的国家应首先停止进一步危害环境的行为,并采取措施补偿或帮助承受环境破坏后果的国家;后者不应该为前者以往对环境造成的损害买单。这一共识被称为“共同但有区别的责任”原则,成为《里约宣言》的第七条原则。^⑤

“共区原则”的一个要点是在多边环境协定中建立补偿机制,即将资金和技术从发达国家转移到发展中国家。这不仅因为北方的发达国家更有能力来支持环境保护事业,更重要的是,工业化国家对全球环境问题应承担更大的责任。工业化国家通过对自然资源的无限制开采和对环境的污染破坏发展了其经济,结果却导致发展中国

① Lorraine Elliott, *The Global Politics of The Environment* (New York: New York University Press, 1998), p.12.

② UN, “Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment,” 16 June, 1972, available at: <http://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html>, 2017.12.21.

③ UN, “Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment,” 16 June, 1972, available at: <http://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html>, 2017.12.21.

④ William K. Reilly, “The Road from Rio: The Success of the Earth Summit Depends on How Well We Follow Through on Its Principles and Programs,” September/October 1992, available at: <https://www.epa.gov/aboutepa/road-rio-success-earth-summit-depends-how-well-we-follow-through-its-principles-and> 2016.7.27.

⑤ UN, “Rio Declaration on Environment and Development,” 1992, available at: <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=78&articleid=1163>, 2016.8.10.

家的发展为保护生态环境而被迫受到限制和约束,这意味着发展中国家无法获得与发达国家同样的发展机会。补偿机制作为发展中国家遵守环境协定的前提条件,能够防止出现所谓的“生态帝国主义”(eco-imperialism)。^①在里约大会期间签署的国际环境条约,如《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity)、《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change)和《联合国防治荒漠化公约》(United Nations Convention to Combat Desertification),都包含“共区原则”和资金补偿机制。此次会议后举行的国际环境谈判,都考虑到了发达国家和发展中国家的不同义务,并建立和制定了相应的筹资机制和技术转让规定。

总之,在处理国际环境问题时,发达国家基于对受援国的能力和需求的基本认识来对其提供资金援助,但这种援助的深层原因在于不同国家对全球环境问题负有不同程度的责任。从全球范围来看,“地球峰会”标志着环境问题迎来了一个新时代,在国际舞台上成为外交政策领域的一个重要的新关切。参加“地球峰会”的各国总统、总理、外长和发展部长都表示,将在进行贸易、能源、农业和经济发展决策时把环境问题考虑在内。

(二)《公约》与《巴黎协定》缔约国义务

美国是《公约》的缔约方,应履行该条约所规定的法律义务,即提供气候资金。《公约》第四条第三款明确指出,“附件二所列的发达国家缔约方和其他发达缔约方应提供新的和额外的资金,以支付经议定的发展中国家缔约方为履行第十二条第一款规定的义务而招致的全部费用。它们还应提供发展中国家缔约方所需要的资金,包括用于技术转让的资金,以支付经议定的为执行本条第一款所述并经发展中国家缔约方同第十一条所述那个或那些国际实体依该条议定的措施的全部增加费用。”^②可见,《公约》为发达国家缔约方向发展中国家缔约方提供气候资金奠定了国际法基础。

《巴黎协定》重申了《公约》的气候资金条款,协定第九条明确指出,“发达国家缔约方应为协助发展中国家缔约方减缓和适应气候变化提供资金,以便继续履行《公约》所规定的义务。亦鼓励其他缔约方自愿提供或继续提供这种支助。”^③同时,《巴

① Nele Matz, “Environmental Financing: Function and Coherence of Financial Mechanisms in International Environmental Agreements,” in J.A. Frowein and R. Wolfrum, eds., *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol.6, 2002, p.484.

② UN, “United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC),” (中文版), May 9, 1992, available at: http://unfccc.int/files/essential_background/convention/background/application/pdf/unfccc_chinese.pdf, p.146, 2017.11.6.

③ UNFCCC, “Paris Agreement,” 2015, available at: http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/cop_aув_template_4b_new__1.pdf, p.25, 2017.10.13.

黎协定》在《公约》的基础上确立了一个短期的量化资金目标,要求发达国家每年筹资 1000 亿美元支持发展中国家减缓和适应气候变化。但是,《公约》和《巴黎协定》并没有说明资金承诺如何在发达国家缔约方之间进行分摊。

虽然特朗普已经宣布美国退出《巴黎协定》,但美国并没有宣布退出《公约》,后者是全球应对气候变化问题的基本条约。作为《公约》缔约国,美国仍然有法律义务通过资金和技术援助的形式资助发展中国家应对气候的行动。也就是说,虽然提供多少资金是自愿的,但《公约》的资金义务却是强制性的。即便特朗普采取更极端的做法,直接宣布美国退出《公约》,作为世界上最大的温室气体累积排放者、环境污染者和最大的经济体,美国也负有为发展中国家提供气候资金的道义上的义务。正如教皇方济各(Pope Francis)数次提醒世人的那样,应对气候变化是一种道义责任,无论是个人还是政治家,都必须认真对待气候变化问题。^①

三 美国提供对外气候援助的国内因素分析

除了外部因素的影响,国内因素也对美国联邦政府的对外气候援助产生了重要影响。美国历届政府不断调整其气候政策,不断影响和塑造美国的对外气候援助。作为美国联邦政府的“钱袋子”,国会也对美国的对外气候援助行动发挥了重要作用。

(一) 联邦政府气候政策的变迁

尽管从短期来看,美国的对外气候援助经历了波动和起伏,但长期来看,美国对外气候援助的发展趋势是与美国气候政策的发展趋势相一致的。近 30 年来,美国历届政府对气候变化问题的态度摇摆不定,相关政策变化很大。美国气候政策在不同阶段的激进或保守,导致联邦政府机构的气候项目和活动相应地扩张和收缩,并进而影响着美国对外气候援助项目的增多或减少。

老布什总统曾承诺要支持环保事业。对内,他支持对《清洁空气法》(Clean Air Act)进行环境友好型修正;对外,老布什政府虽然签署了《里约宣言》和相关环境协定,但并不支持“发达国家(尤其是美国)应在近期和中期承担保护全球环境的责任”的观点。在“地球峰会”的第四次筹备会议上,发达国家中仅有美国代表团坚持在联合国环境与发展大会(United Nations Conference on Environment and Development)的

^① Aljazeera News(半岛电视台新闻网),“Pope Francis Slams ‘Stupid’ Climate Change Deniers,” September 12, 2017, available at: <http://www.aljazeera.com/news/2017/09/pope-francis-slams-climate-change-doubters-stupid-170911172634528.html>, 2017.11.6.

文件中删除“北方国家因其高消费模式而对全球环境造成不成比例的影响”的表述。^①虽然美国并非里约峰会的领导者,只谋求利用其影响力来抵制国际谈判对美国经济可能产生的影响,但美国仍然是最早核准《公约》的国家之一。

相比之下,克林顿政府对北方国家承担的全球污染和环境变化方面的责任表现得更为积极——至少在言论上。1993年6月,美国副总统艾伯特·戈尔(Albert Arnold Gore)在联合国可持续发展委员会(United Nations Commission on Sustainable Development, UNCSDD)首次公开表示,美国等发达国家“对全球环境造成不成比例的影响”。^②克林顿政府对内为空气和水质设定了更严格的标准,对外承诺应对全球环境问题(特别是气候变化),但总体而言,在克林顿政府时期,环境保护议程仍然让位于经济繁荣的目标。^③由于国会两党一致反对联合国达成只约束发达国家而不限制发展中大国特别是中国和印度的气候条约,克林顿政府并未将《京都议定书》提交国会批准。

小布什上台后,直言不讳地反对《京都议定书》,指责它只包括全球20%的国家,因而存在“根本性缺陷”(fatally flawed)。^④小布什政府时期,美国在环保领域的行动全面收缩,应对气候变化问题的联邦行动陷入停滞。在国际上,美国采取单边主义的做法,在联合国气候谈判中主动选择靠边站,长期扮演“拖后腿”的角色,使欧盟成为无可争议的“气候领袖”。

奥巴马执政后,公开表示“我的总统任期将标志着美国在气候变化方面担当领导的新篇章。”^⑤这标志着美国在应对气候变化的问题上进入了新的阶段。奥巴马入主白宫后,一直强调要在应对气候变化、寻求全球性解决方案时展示美国的领导作

① Paul G. Harris, *International Equity and Global Environmental Politics: Power and Principles in US Foreign Policy* (Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2001), p.93.

② Paul G. Harris, *International Equity and Global Environmental Politics: Power and Principles in US Foreign Policy*, p.94.

③ Paul Wapner, “Clinton’s Environmental Legacy,” *Tikkun Magazine*, March/April 2001, available at: <http://www.tikkun.org/nextgen/clintons-environmental-legacy>, 2016.8.26.

④ The White House Office of the Press Secretary, “President Bush Discusses Global Climate Change,” June 11, 2001, available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/06/20010611-2.html>, 2018.1.8.

⑤ Liz Sidoti, “Obama Promises Leadership on Climate Change,” November 18, 2008, available at: http://www.realclearpolitics.com/news/ap/politics/2008/Nov/18/obama_promises_leadership_on_climate_change.html, 2017.12.21.

用,^①其背后有多重动机。^②气候变化成为奥巴马政府外交工作的重要内容之一。美国国务院公开强调,“各国政府越来越频繁地将气候变化相关问题列入一系列高级别的双边和多边谈判议程,包括国家元首和外长们的议程。这使美国在抗击气候变化方面的信誉成为决定美国的外交政策成功与否的主要因素。”^③美国不断就气候变化问题与其他国家、地区和国际组织寻求共识,先后建立起多个有影响的新机制,并在重要国际机制或国际机构中推动气候议题,启动了数百个相关项目。

(二) 国会在对外气候援助中扮演的角色

白宫与国会的互动关系是观察美国气候政策变化的重要视角。财权是美国宪法赋予国会的权力,国会通过行使其财权来影响联邦政府的气候变化开支,进而影响美国的气候政策和对外气候援助。在美国提供对外气候援助以帮助发展中国家应对气候变化的过程中,国会主要从两方面进行参与和施加影响:一是定期为相关的联邦机构拨款;二是监督相关的联邦机构的对外气候援助活动。

20世纪80年代中后期,美国开始通过“能源援助”(Energy Assistance)向发展中国家提供物资援助,从此开启了美国对外气候援助的序幕。奥巴马主政时期,美国政府开始追求全球气候治理领域的领导力,在国内外大举推进应对气候变化的行动。国会共和党人对奥巴马绕开国会应对气候变化的做法很不满,一直在奥巴马应对气候变化的道路上设置障碍,但并没有取得显著效果。作为气候谈判的重要组成部分,气候资金遂成为共和党人的有效筹码,帮助他们向外界发出反对气候行动的信号。国会中绝大多数共和党人一直谋求削减联邦政府应对气候变化的支出,藉此削弱奥巴马在全球气候谈判中的力量。早在巴黎气候大会召开之前,国会曾威胁奥巴马,巴黎气候谈判达成的成果必须经过参议院批准,否则国会将不提供资金支持。2015年11月,在巴黎气候谈判开始前夕,37位共和党参议员联名致信奥巴马,表明其立场:“我们保证,国会不会允许美国纳税人的钱流入‘绿色气候基金’,除非即将达成的国际气候协议被提交参议院寻求批准或建议。”^④

① The White House Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: President Obama to Continue Global Leadership in Combating Climate Change and Protecting Our Ocean by Creating the First Marine National Monument in the Atlantic Ocean,” September 15, 2016, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/15/fact-sheet-president-obama-continue-global-leadership-combatting-climate>, 2017.12.21.

② 赵行姝《〈巴黎协定〉与奥巴马政府的领导作用》,载《美国蓝皮书2017》,北京·社会科学文献出版社,2017版,第325~338页。

③ USDOS, “Record of Decision and National Interest Determination,” November 3, 2015, available at: <https://2012-Keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/249450.pdf>, p.26, 2017.12.21.

④ Devin Henry, “Republicans Vow to Deny Obama Climate Funds to Derail Paris Talks,” November 20 2015, available at: <http://thehill.com/policy/energy-environment/260902-gop-vows-to-deny-obama-climate-funds-in-bid-to-derail-paris-talks>, 2017.11.2.

奥巴马政府在 2016 财年的预算中申请向“绿色气候基金”拨款 5 亿美元,其中通过国务院拨款 3.5 亿美元,通过财政部拨款 1.5 亿美元。虽然该项预算申请遭到国会否决,但奥巴马政府仍通过 2016 财年的“经济支持基金”账户,向“绿色气候基金”划拨了 5 亿美元。这笔资金的用处随即遭到来自怀俄明州的共和党议员约翰·巴拉索森(John Barrasso)的质疑。巴拉索森威胁要对奥巴马政府公然滥用纳税人资金的行为提起诉讼,因为奥巴马政府违反了《1982 年反超支法》(1982 Anti-Deficiency Act),该法案禁止向国会未授权的计划提供资金。^①

在 2017 财年预算中,奥巴马总统为“绿色气候基金”寻求 7.5 亿美元的资助,其中通过国务院和国际开发署拨款 5 亿美元,通过财政部拨款 2.5 亿美元。与 2016 财年预算申请的命运相同,此次拨款请求也遭到国会拒绝。然而,2017 年 1 月,奥巴马总统在离任之前三天再次向“绿色气候基金”缴纳 5 亿美元,以确保美国履行《巴黎协定》义务。同 2016 年第一次向绿色气候基金提供资金时一样,国务院仍然从“经济支持基金”账户转拨这笔资金。共和党人随后指责奥巴马政府肆意使用“经济支持基金”。

2017 年 7 月 21 日,众议院共和党议员肯·卡尔弗特(Ken Calvert)向国会提交《2018 财年确保美国安全与繁荣的拨款法》(Make America Secure and Prosperous Appropriations Act)提案,要求禁止向“绿色气候基金”提供资金。该提案以 211 票支持、198 票反对的结果获得众议院通过。该提案建议,国会 2018 财年的拨款或以前给“国务院、对外行动和相关计划”(Department of State, Foreign operations, and Related programs)的拨款,均不得作为捐款、补助金或以任何其他付款方式提供给“绿色气候基金”。^②事实上,近年来共和党议员曾数次提交提案,试图取消“全球气候变化倡议”要求美国承担的对外气候援助义务。2015 年 1 月,国会众议员布莱因·路克迈尔(Blaine Luetkemeyer)提交“禁止向联合国气候日程拨款提案”(No Tax Dollars for the United Nations' Climate Agenda Act),提议禁止美国向政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)、《公约》和“绿色气候基金”提供

① Alyssa Carducci, “Obama Administration Disregards Congress, Gives \$ 500 Million to U.N. Climate Fund,” April 22, 2016, available at: <https://www.heartland.org/news-opinion/news/obama-administration-disregards-congress-gives-500-million-to-un-climate-fund>, 2017.11.1.

② 115th Congress (2017~2018), “H. R. 3354: Interior and Environment, Agriculture and Rural Development, Commerce, Justice, Science, Financial Services and General Government, Homeland Security, Labor, Health and Human Services, Education, State and Foreign Operations, Transportation, Housing and Urban Development, Defense, Military Construction and Veterans Affairs, Legislative Branch, and Energy and Water Development Appropriations Act(2018),” 2017, available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-115hr3354pcs/pdf/BILLS-115hr3354pcs.pdf>, p.999, 2017.11.1.

资金。^① 2017年,他再次向众议院外交委员会提交类似提案。^②

然而,在特朗普公布2018财年预算后,很多民主党议员敦促国会拒绝特朗普的气候资金削减计划,要求美国履行对世界其他国家和地区的气候义务,警告美国退出《巴黎协定》不等于退出《公约》,美国仍要履行《公约》条款规定的法律义务。2017年9月7日,参议院委员会表决通过了向联合国气候变化机构捐款1000万美元的议案。参议院拨款委员会(Senate Appropriations Committee)进行了投票,以16票(包括全体民主党议员和两名共和党议员)赞成、14票反对的结果,^③批准了来自俄勒冈州的民主党议员杰夫·默克雷(Jeff Merkley)提出的关于恢复对《公约》提供资金支持的修正案。但是,国会并没有批准给“绿色气候基金”拨款。

2017年10月5日,众议院发布关于2018财年预算的“共同决议案”(Concurrent Resolution, Cong. Rec. H7846),对气候变化问题作出明确表态:“气候变化对美国的公共卫生、环境和金融造成重大风险,美国必须继续在气候变化政策方面发挥领导作用,不应退出全球性气候变化协定。国会必须为气候变化科学提供强有力的资金,因为气候变化科学可以为保护人类健康、保卫美国、保护世界的经济和环境系统提供重要信息。”^④尽管该决议案不具有法律效力,但已得到国会两院的认可。这意味着第115届国会可能通过此类决议案向总统传达国会两院对气候变化问题的意见和政策建议。

总之,国会因其财权能够对美国对外气候援助产生直接影响。围绕对外气候援助问题展开的争论,体现了美国总统和国会在美国气候外交政策上的权力之争。通过分析府会之间的互动关系,可以透视美国气候政策的制定过程,深刻理解国会对美国外交政策的影响。

① 114th Congress (2015~2016), “H. R. 383: No Tax Dollars for the United Nations’ Climate Agenda Act,” January 14, 2015, available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-114hr383ih/pdf/BILLS-114hr383ih.pdf>, 2017.10.20.

② 115th Congress (2017~2018), “H.R.673: No Tax Dollars for the United Nations’ Climate Agenda Act,” January 24, 2017, available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/HOB-2017/html/HOB-2017-hr673.htm>, 2017.10.20.

③ Timothy Cama, “Senate Panel Votes to Fund UN Climate Agency,” September 7, 2017, available at: <http://thehill.com/policy/energy-environment/349693-senate-panel-votes-to-fund-un-climate-agency>, 2017.9.19.

④ GPO, “Concurrent Resolution on the Budget for Fiscal Year 2018,” Congressional Record-House, October 5, 2017, available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2017-10-05/pdf/CREC-2017-10-05-pt1-PgH7846-4.pdf>, p.27, 2017.10.11.

结 语

截至 2017 年,美国仍然是世界上最主要的气候援助提供国之一。美国对外提供气候援助的规模、范围和地域不断扩大,但气候援助资金增长缓慢,在全球气候援助资金总量中的比重已开始下降。美国对外气候援助的政策与实践具有深刻的国际制度背景和国内政策根源。对外气候援助有利于美国参与全球气候谈判,实现其气候外交的战略目标,维持其在全球气候治理中的领导力。对发展中国家提供气候援助资金不仅能够显示美国推进全球气候合作的诚意,而且有利于增强发展中国家应对气候变化的能力,进而确保全球温控目标的实现。2015 年,美国三位前环境与能源部门的助理部长马修·科钦(Matthew Kotchen)、吉尔伯特·梅特卡夫(Gilbert Metcalf)和威廉·佩泽(William Pizer)在国会听证会上作证时指出,对绿色气候基金的支持符合美国的国家利益,“让贫穷、脆弱的国家追求气候韧性的增长时,能够更好地应对极端天气事件,减少灾难。当新兴经济体建立更多清洁能源基础设施时,我们可以尽早避免气候变化导致的最严重的后果,而一个更加安全和稳定的世界会使我们的国家和所有国家都受益。”^①

更重要的是,对外气候援助具有外交功能,能够加强美国在国际气候条约谈判中的话语权。美国著名智库皮尤全球气候变化中心(Pew Center on Global Climate Change)国际战略部主任埃利奥特·迪林格(Elliot Diringer)在国会作证时指出,“(美国)协助脆弱国家(应对气候变化)的意愿是促使中国和其他主要发展中国家做出有意义的气候承诺的最有力的筹码。在哥本哈根会议上,当国务卿希拉里·克林顿提出长期气候援助目标之后,中国才对美国提出的透明度要求^②表现出灵活性。这一举措吸引了许多最不发达国家和小岛屿国家的支持,从而破坏了发展中国家集团。随着气候援助的进一步发展和气候谈判的进一步推进,这种态势将持续下去。”^③前美国财政部负责国际事务的副部长莱尔·布雷纳德(Lael Brainard)在国会听证会上作证时,阐明了美国出资帮助发展中国家应对气候变化的目的。她指出,对

① Patrick Goodenough, “US Congress Bill Drops Funding for IPCC, Green Climate Fund,” The Global Warming Policy Forum (GWPF), July 6, 2015, available at: <http://www.thegwpf.com/us-congress-bill-to-drop-funding-for-ipcc-green-climate-fund/>, 2017.9.19.

② 透明度要求指的是与减缓气候变化行动有关的信息披露。

③ Hearing before the Subcommittee on Asia, the Pacific and the Global Environment of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred Eleventh Congress Second Session, “Climate Change Finance: Providing Assistance for Vulnerable Countries,” July 27, 2010, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111hhrg57687/pdf/CHRG-111hhrg57687.pdf>, p.72, 2017.10.20.

外气候援助活动“支持我们努力落实在哥本哈根达成的协议,使我们拥有足够的经验和可信度来谈论未来的融资安排,为最脆弱的国家提供资源并建立绿色气候基金,以换取像中国这样的主要新兴国家的减排和透明度承诺。”^①美国将对外气候援助与其外交目标密切结合,体现了其对外气候援助的战略意义。

世界各国也许没有共同的过去,但却有共同的未来。^②在全球气候治理中,每个国家必须为应对气候变化所需要的资源承担公平的份额。特朗普宣布退出《巴黎协定》之举不仅损害了美国自身的安全和外交利益,而且违背了其一直宣扬的美国价值观,特别是人道主义精神。事实上,尽管特朗普已经宣布美国退出《巴黎协定》,但他并未宣布美国退出《公约》。因此,美国仍然有法律义务提供《公约》规定的资金支持。尽管特朗普打算削减气候预算,但是,一些明显的制约因素会限制特朗普的削减行动。首先,从气候援助的发展来看,多边气候资金机制的数量和规模均在增长,对美国提供气候援助形成了外在压力;其次,气候援助的理念、机制、政策和项目已然在美国发展成型,这是美国提供气候援助的内生动力。尽管如此,特朗普政府的动向仍然值得国际社会警惕。

中国作为一个崛起的发展中大国,愿意在全球治理中发挥更重要的作用,经济实力的增强也使中国有能力向国际社会提供更多的公共产品。近年来,中国开始参与并逐步增加应对气候变化的对外援助,其中南南合作(South-South Cooperation),即发展中国家间的经济技术合作,已成为中国加强国际气候合作的重要平台。2012年,中国宣布投入二亿元人民币帮助小岛屿国家、最不发达国家和非洲国家应对气候变化。2015年,中国又宣布设立总额为200亿人民币的“中国气候变化南南合作基金”。随着全球气候变化问题日益严峻,预计中国将会以更加积极的姿态引领全球气候行动,在南南气候合作中进一步拓展援助渠道、援助地域和援助领域。研究和借鉴美国对外气候援助的政策与实践,有助于认识对外气候援助在国际合作倡议中的战略重要性,有助于中国实施《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》,为全球应对气候变化的事业做出新的贡献。

赵行姝:中国社会科学院美国研究所副研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

① Hearing before the Subcommittee on Asia, the Pacific and the Global Environment of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred Eleventh Congress Second Session, “Climate Change Finance: Providing Assistance for Vulnerable Countries,” July 27, 2010, available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111hhrg57687/pdf/CHRG-111hhrg57687.pdf>, p.13, 2017.10.20.

② Mostafa K. Tolba and Iwona Rummel-Bulska, *Global Environmental Diplomacy: Negotiating Environmental Agreements for the World (1973~1992)* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1998), p.175.

U.S. Contributions to Global Climate Funding and Its Influencing Factors: A Case Study on U.S. Climate Change

Assistance Zhao Xingshu (68)

The United States has made significant progress in climate change assistance in the past 30 years , which continues to expand and deepen. Overall , the scale of the U.S. climate change assistance continues to grow , but its share of the total U.S. climate funding is much lower. Compared with other developed countries , the U.S. ranks top in climate funding but its share of the total global climate funding continues to decline. The channel for climate change assistance is widening more and more and the effect is improving. The U.S. climate change assistance is affected by two factors: international institutions and domestic policies. On the one hand , under the principle of “common but differentiated responsibilities” and “respective abilities ,” the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement set out clear legal obligations to signatory developed countries; on the other hand , the U.S. climate change assistance has distinctive characteristics at different stages , which is in line with the development trajectory of the U.S. climate policy under different administrations.

U.S. Climate Policy in the Perspective of the Hidden

Developmental Network State Liu Hui (88)

U.S. climate policy is not completely determined by market mechanisms. With the framework of market environmentalism as backing , U.S. climate policy is characterized by the hidden intervention mechanism of a developmental network state. This is mainly reflected in three aspects of industrial and innovation policy , sub-national governance , and rule-based regulation. The prevalent view is that neoliberalism is the dominant power shaping U.S. climate policy. However , under the developmental network state , U.S. climate policy is oriented to market mechanism and technological innovation , the focus of innovation and competitive advantage , thus ensuring economic dominance.

Romantic Historiography and the Building of American

National Identity in the mid-19th Century Gao Yue (101)

The American romantic historians’ concern with nature defined how mid-19th-century immigrants viewed America. This established their deep connection with the new continent and was different than their European experience. The Romanticists’ emphasis on a national culture and national spirit can be seen in George Bancroft’s narration of the nation building process of the United States , the national origin , national characteristics , and nation-