

日本在国际气候谈判中的政策变化及其原因

宫笠俐

内容提要：迄今为止，国际气候谈判已历经三个发展阶段。日本在该谈判过程中经历了政策的转变，对《京都议定书》也经过一个从犹豫、观望到最终批准的过程。本文考察和分析了日本在国际气候谈判中的政策变化的具体过程及其原因。

关键词：日本 国际气候谈判 《京都议定书》

上个世纪八十年代后期，国际社会开始认识到气候变化问题的重要性，各国要求对气候变化进行研究并制定相应政策的呼声日益高涨。1990年，联合国决定发起《联合国气候变化框架公约》谈判，与此同时成立政府间谈判委员会（Intergovernmental Negotiation Committee），国际气候谈判正式拉开序幕。气候谈判问题不仅仅涉及到一个国家的环境，同时对各国的经济、政治等多方面影响深远，因此引起各国政府的高度重视。

国际气候谈判是继WTO谈判之后又一项重要的国际谈判，大致分三个阶段进行：国际气候谈判开始阶段，《京都议定书》谈判和批准阶段，后京都谈判阶段。由于国情和立场不同，各国在谈判过程中的态度和政策各不相同。日本是世界上最早推行环境外交的国家，对国际环境事务向来十分热衷。日本参与了国际气候谈判并在谈判过程中经历了自身政策的转变：由最初对国际气候谈判持抵触态度到后来的积极参与，并试图主导国际环境事务；对《京都议定书》的态度由最初试图和美国一起拒绝批准，而转向批准议定书并劝说美国一同批准。

一、日本在国际气候谈判中的政策

1、国际气候谈判启动阶段。1989年11月，国际大气污染和气候变化部长级会议在荷兰诺德韦克举行。大会通过了《关于防止大气污染与气候变化的诺德韦克宣言》，并提出人类正面临人为所致的全球气候变化的威胁，决定召开世界环境问题会议，讨论制定防止全球气候变暖公约的问题。此前，尽管有诸多宣言、公报或其他文件也多次提及气候变化问题，但这些文件在启动气候变化公约谈判上的作用远不及《诺德韦克宣言》。¹在诺德韦克会议上，来自包括荷兰和瑞典等欧洲国家建议应该制定二氧化碳排放的具体标准。而美国和日本则对此持反对态度。日本反对的理由是：虽然日本的二氧化碳排放总量位居世界前列，但其人均排放量比大多数工业国家都要低。如果国际气候谈判过程中制定相同的排放标准，这将会使

日本陷入十分不利的地位。因此日本政府在这一时期追随美国反对制定具体的排放标准。²

诺德韦克会议后，日本民众关注气候变化的意识增强。日本政府反对制定具体排放标准的消息传到国内后，遭到了国内民众的强烈批评。³日本政府不得不考虑到民众的意见，一方面意识到全球变暖的严峻性，另一方面又担心国内日益增长的能源需求将会使减排目标变得十分困难。作为折衷的方案，日本政府于1990年10月通过了《防止全球变暖行动计划》（Action Plan to Arrest Global Warming）。该行动计划的目标为到2000年人均二氧化碳排放量维持在1990年的水平，如果届时技术得到改进，排放总量也将维持在1990年的水平。

⁴1991年2月，《联合国气候变化框架公约》谈判开始，并于1992年获得通过。公约的目标是“将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候受到危险的人为干扰的水平上”；并要求所有缔约方依据“共同但有区别的责任”原则，编制并提供温室气体的国家排放清单；合作执行适应和减缓气候变化的对策；促进信息交流和公众教育。⁵1992年6月，在联合国环境与发展大会期间，155个国家签署了《联合国气候变化框架公约》。公约要求附件一所列发达国家缔约方率先采取减排行动，到20世纪末将二氧化碳和其他温室气体的排放量率先恢复到1990年的水平。1994年3月21日，《联合国气候变化框架公约》生效。

这一时期，日本开始积极参与到全球环境事务中。在气候公约谈判期间，欧洲国家建议到2000年温室气体的排放量维持在1990年的水平，美国则主张应签署一个议定书来具体规定各国排放削减量的义务。夹在欧美之间的日本在考虑到美国的主张后，提出了“保证和评估（Pledge and Review）体系”：即每个国家自我设定减排目标，完成目标的程度留待日后进行评估。这个提议由于没有得到美国和欧洲国家的支持而流产。⁶

2、围绕《京都议定书》的谈判和批准阶段。1995年3月，《联合国气候变化框架公约》第一次缔约方大会（COP1）在柏林召开。在这次会议上，160个国家的代表签署了《柏林公约》。公约提出要减少排放能造成温室效应的气体，但并没有规定具体的数字和期限。与会各方同意在1997年第三次缔约方大会上签署一个具有法律性质的议定书。围绕《议定书》的谈判开始启动。在COP1上，当时的日本环境厅长官宫下创平（Sohei Miyashita）表达了日本希望主办第三次或以后的COP会议的意愿。

日本认为若成为COP主办国就意味着日本在国际气候问题上处于领导地位。⁷另一方面，作为东道国就需要承担东道国应尽的责任，因此，日本需要提出一个自己的减排目标议案，但国内各部门对此意见不一。外务省希望日本借此机会能够成功地举办一次国际会议，成功就意味着《议定书》必须顺利达成，否则就是日本环境外交的重大挫折。达成《议定书》的

最大阻碍因素来自美国，因为在缔约方第二次会议上，美国反对具体规定减排标准。在欧盟确立 15% 减排量的压力下，外务省认为提出 5% 的减排量是必要的，甚至争取达到 6.5%。通产省在日本国内负责能源提供和工业政策的制定，考虑到日本比其他工业国家人均排放量要低，通产省认为稳定排放量是日本所能做到的最大限度。而环境厅（现在的环境省）从确立具体的减排标准以避免气候变化带来的恶劣影响角度出发，认为如果采取得当的措施，可以提出 6% -8% 的减排目标。日本政府最终设定 5% 的减排底线。⁸

COP3 于 1997 年 12 月在日本京都举行。在京都会议上，日本比较担心与会各方尤其是美欧之间分歧巨大，难以完成达成议定书的任务，因此主动发挥协调者作用，并做出相应的妥协。日本最初设定的减排底线是 5%，但在欧美等谈判方接受更高减排目标的情况下，日本自认为作为东道国，难以拒绝 6% 的要求。⁹ COP3 通过了《〈联合国气候变化框架公约〉京都议定书》，即通常所指的《京都议定书》。议定书规定：工业化国家在 2008-2012 年将温室气体排放量在 1990 年的水平上平均减少 5.2%，其中欧盟减排 8%，美国减排 7%，日本减排 6%，同时通过了在发达国家间进行排放贸易的决定。《京都议定书》需要有 1990 年二氧化碳排放量占全球温室气体排放量的 55% 的至少 55 个国家批准后，才有国际法效力。

《京都议定书》是针对发达国家规定的具有法律约束力的减少温室气体排放的文件，由于议定书是以日本的地名命名的，一旦议定书生效，国际社会将会记住日本在环保领域所做出的突出贡献。相反，议定书的流产将意味着 COP3 的失败以及日本环境外交的重大挫折。¹⁰ 因此，日本对议定书的生效问题相当重视。2001 年布什政府以“议定书”没有为发展中国家规定义务、美国履行温室气体减排义务成本太高不符合美国的利益为由，拒绝签署“议定书”。美国的退出对议定书的生效无疑是重大的打击，继美国宣布退出“议定书”后，同为“伞型集团”成员的澳大利亚也追随美国，宣布退出“议定书”。此时日本国内也发生了是否跟随美国退出《议定书》的争论：一方意见认为日本政策应该与美国保持一致，只有美国签署了，日本才能签署议定书；另一方则认为日本应该显示出在全球环境事务中领导者的姿态，它必须在全球环境问题上树立一个好榜样。面对日本的犹豫，欧盟做出了一些让步，日本先前提出的森林可吸收一定的二氧化碳排放量的提议被一定程度上接受。在考虑到欧盟的让步后，日本同意批准《议定书》并进而试图说服美国批准。¹¹ 日本首相森喜朗曾致信美国总统布什，对布什放弃“议定书”的决定产生的重大影响表示严重关切，并敦促其改变决定，希望美国在联合国气候变化会议上能签署该协议。日本三党执政联盟还向华盛顿送去联合声明，努力劝服布什政府批准《京都议定书》。日本环境厅长官还与加拿大、澳大利亚、新西

兰及挪威的环境部长召开电话会议，一致敦促美国重新考虑其放弃议定书的决定。¹²虽然美国、澳大利亚等国拒绝批准，但在欧盟的努力下，日本、俄罗斯等国家同意批准议定书，从而使二氧化碳排放量占全球温室气体排放量的 55% 的国家达到 55 个，2005 年 2 月，《京都议定书》生效。

3、后京都谈判阶段。《京都议定书》生效后，后京都谈判艰难上路。各国对关于后京都问题的讨论如火如荼。2005 年 12 月，在加拿大蒙特利尔召开的公约第十一次缔约方会议暨议定书第一次缔约方会议通过决定，采用“双轨制”正式启动后京都谈判：一是在《京都议定书》下成立特设工作组，谈判发达国家第二承诺期的减排义务；二是为了使美国、澳大利亚等非议定书缔约方能够参与谈判，决定在《联合国气候变化框架公约》基础上就促进国际社会应对气候变化的长期合作行动，启动为期两年的对话。目前，后京都谈判比较艰难，困难重重。

由于日本政府和民间一直对《京都议定书》规定的日本温室气体减排目标颇有微词，因此日本希望在“后京都”谈判中争取主导权，以减轻日本减排温室气体的压力。日本认为议定书以 1990 年作为减排基准年对日本十分不利。这是因为西欧国家进入 20 世纪 90 年代后才开始引进节能措施，因此 1990 年后的减排效果十分明显；俄罗斯和东欧各国 1990 年之后经济一度下滑，温室气体排放量自然显著下降；而日本相对较早地采取了节能措施，到 1990 年时温室气体排放量已经降到相对较低的水平。因此日本希望在讨论后京都时期的国际协议中占据主导以获取利益最大化。¹³

二、日本在国际气候谈判中的政策变化原因

日本对国际气候谈判给予了很大关注，并做出了相应的努力。在谈判过程中其政策发生了一些变化：从谈判初期追随美国反对制定具体的排放标准，到议定书谈判时期为达成协议而作美欧利益的调解者，放弃追随美国转而批准议定书，到后京都时代从本国利益出发试图主导国际气候谈判。其政策发生变化的原因主要有以下几方面：

1、国际政治目标的影响。战后初期，日本外交基本上追随美国，没有形成独立并自主的外交路线。到 70 年代的大平内阁时期，日本的外交才开始显现出某种程度的主动倾向，把综合安全保障作为日本对外政策的支柱提出来。然而，综合安全保障政策仅作为日本对外政策的原则，并未具体化为行动。战后随着日本经济的实力的增长，日本又提出以经济为中

心的对外政策，但日本不甘心做“经济大国—政治小国”式的跛足国家，1983年，中曾根内阁公开提出要做“政治大国”的目标。以后历届政府虽在提法上略有不同，但在实现政治大国目标方面却是完全一致的。而成为政治大国就必须具备一定的参与国际事务的能力和实际影响力。

国际气候谈判恰好为日本提供了一个展示其参与国际事务能力的机会。日本正努力争取成为世界环境事务的主导者。在日本看来，作为世界政治、军事、安全事务主导者的美国在全球环保问题上态度并不积极，而日本从上世纪60年代就致力于环保立法，开发环境技术，积累了很多经验，又有雄厚的资金，有能力为世界环保事业做出贡献，也应该成为该领域的主导者。¹⁴正如世川和平财团的主任研究员高桥一生认为：“既然美国已成为落伍者，欧洲又忙于欧洲的事情，那么，在地球环境问题上，日本将不能不成为领导和中心。”¹⁵日本广泛参加有关环境领域的国际会议和国际环境立法活动，并签署了绝大多数的国际环境公约，其中最具代表性的就是《京都议定书》。而日本最初决定举办1997年的京都会议，本身就展示日本为国际做贡献，借以争取各国支持日本成为安理会常任理事国。¹⁶因此，虽然《京都议定书》中规定日本要完成6%的减排量，而这一目标的完成对日本来说十分困难，但日本基于外交目标的考虑依然批准了议定书。

2、民众参与的结果。根据英国学者罗伯特·普特南提出的国际政治与国内政治的双层博弈模式，国际政治的谈判过程是国内政治与国际政治双层博弈的过程。即进行国际谈判的政治家要试图最大限度满足国内的压力，并使其对外行为的不利后果最小化。因此，政治家所运用的外交策略和技巧要既受到其他国家是否接受（所达成协议）影响，也受到国内选民是否批准（这项协议）的影响。¹⁷因此民众在国家参与国际政策谈判中具有一定的影响力。

在诺德韦克会议上，日本政府追随美国反对制定具体的二氧化碳排放量标准。这一消息传到日本国内后遭到国内民众的强烈反对。这一时期，民众对政府政策制定过程影响虽然不大，但在民众意见影响下，日本政府开始考虑制定应对气候变化的方案并于1990年通过了《防止全球变暖行动计划》。

日本主办第三次缔约方会议的意愿使国内公众力量参与环保事务的热情提升到一个新的层次。1996年，日本第一个有关气候变化的非政府组织KiKo论坛成立，后来发展成为KiKo网络。该非政府组织成立的主要目的是提高日本民众气候问题的意识，并帮助日本减少二氧化碳等温室气体的排放量。同时帮助国际和日本国内的非政府组织有效地参与到国际气候谈判尤其是第三次缔约方会议中。¹⁸在京都会议后，《京都议定书》的批准成为日本政府需要

考虑的问题。此时，日本民众意见在政府政策中已经起到了非常重要的作用。在决定是否批准议定书的过程中，日本政府利用包括网络等多种途径积极听取民众意见，民众也积极参与其中，显示了参与环境政策制定过程的意愿。¹⁹在民众意见的影响下，日本政府经历了对国际气候谈判由不积极到积极的过程，并最终批准了议定书。

3、历史原因。日本在环境问题上有过比其它国家更深刻的历史教训。60年代日本在创造经济高速发展奇迹的同时忽视了国内环境问题。由于片面追求经济发展的短期行为，国内环境遭到严重的破坏，举世闻名的“八大公害”有四件发生在日本，人民的健康和生命都受到了严重威胁。面对严重的环境问题，日本政府采取了许多措施使国内环境得到了改善。在保护国内环境的同时，日本也积极开展国际环境外交活动，在国际环境外交中独树一帜。1989年，日本外务省发表《外交蓝皮书》，第一次将环境问题作为日本外交课题之一，确立了“对环境等全球性问题的对策”这一外交课题，与日本外交原有的三大课题“确保日本安全、为世界经济健康发展做贡献、推进国际合作”并列。因此，国内环境公害的历史教训，使日本政府对国际环境问题格外关注，并能高度重视国际气候变化问题，积极参与其中，并试图劝说美国一同批准议定书。

4、自然原因。在传统的国际政治学中，地缘政治学曾占有重要的地位。在第一次世界大战之前，地理条件曾被认为是国家对外政策的具有决定性影响的因素。如今，随着信息技术和航天技术的发达，地缘政治可能不是极为重要，但也是国家制定对外政策的一个重要参考因素。日本是一个岛国，对气候变化的敏感程度相对其他内陆国家会更高一些。如果气候变暖，海平面上升，日本一些岛屿可能被海水淹没，影响国家的领土安全和海洋利益。因此，在某种程度上，日本和小岛国家利益相关，因此能够在关键时刻同意批准议定书。

三、结论

日本在国际气候谈判开始阶段追随美国反对制定具体的减排标准。在《京都议定书》谈判和批准阶段起初试图协调美欧分歧，跟随美国拒绝批准议定书，后来独自批准议定书并试图说服美国一同批准。在后京都时代日本试图主导国际气候谈判过程。日本作为“伞形集团”一员，和美国、澳大利亚对待国际气候谈判的态度并不相同。这是因为：首先，日本在国际气候谈判中的良好表现会为其在国际环境事务中树立积极的形象，从而为其走上政治大国道路获得国际支持。其次，日本国内民众的参与也对政府在谈判过程中的决策起到了推动作用。

最后，日本有历史上环境遭受破坏的教训，自身作为岛国对气候变化比其他国家有更高的敏感度。因此，日本最终批准了《京都议定书》，并在后京都时代继续有所作为。

注释

-
- ¹中国气候变化网：<http://www.ipcc.cma.gov.cn>
- ²YASUKO KAMEYAMA: *Climate Change and Japan, Asia-Pacific Review*, May 2002,P34-36.
- ³YASUKO KAMEYAMA: *Climate Change and Japan, Asia-Pacific Review*, May 2002, P36.
- ⁴Yasuko Kawashima: *Japan's Decision-Making about Climate Change Problems: Comparative Study of Decisions in 1990 and in 1997, Environmental Economic and Policy Studies, VOL.3, 2000, p29-57.*
- ⁵崔大鹏:《国际气候合作的政治经济学分析》，商务印书馆，2003年版，第14页。
- ⁶YASUKO KAMEYAMA: *Climate Change and Japan, Asia-Pacific Review*, May 2002 P37.
- ⁷陈刚:《〈京都议定书〉与集体行动逻辑》，《国际政治科学》，2006年第2期，第107页。
- ⁸YASUKO KAMEYAMA: *Evaluation and Future of the Kyoto Protocol: Japan's Perspective, International Review for Environmental Strategies. VOL.5, p72-73.*
- ⁹YASUKO KAMEYAMA: *Climate Change AS Japanese Foreign Policy: From Reactive to Proactive*, in Paul G. Harris, ed., *Global Warming and East Asia*, p140.
- ¹⁰陈刚:《〈京都议定书〉与集体行动逻辑》，《国际政治科学》，2006年第2期，第108页。
- ¹¹YASUKO KAMEYAMA: *Climate Change and Japan, Asia-Pacific Review*, May 2002 P41.
- ¹²王之佳编著:《对话与合作：全球环境问题和 中国环境外交》，中国环境科学出版社，2003年2月版，第108页。
- ¹³日本争取后京都谈判主导权：新华网：<http://www.jrj.com> 2007年3月23日。
- ¹⁴丁金光:《国际环境外交》，中国社会科学出版社，2007年版，第177页。
- ¹⁵[日]《世界日报》1992年11月17日。转引自丁金光:《国际环境外交》，中国社会科学出版社，2007年版，第177页。
- ¹⁶陈刚:《〈京都议定书〉与集体行动逻辑》，《国际政治科学》，2006年第2期，第107页。
- ¹⁷Robert D.Putman: *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,*" *International Organization*, Vol 42, No.3, 1988, pp.427-460.
- ¹⁸<http://www.gdrc.org/uem/Trialogue/kiko-forum.html>
- ¹⁹YASUKO KAMEYAMA: *Climate Change and Japan, Asia-Pacific Review*, May 2002 P42.

(作者为复旦大学国际关系与公共事务学院 2006 级博士生 责任编辑 贺平)