

论国际气候变化法的生成

李 化

摘 要: IPCC 的 1990 年“评估报告”指出, 人类活动产生的各种排放正在使大气中温室气体浓度显著增加; 在人类活动排放大气层中的全部 CO₂ 中, 燃烧矿物燃料占 70%~90%, 其余 10%~30% 则是人类对地球生态系统的利用所致。气候变化正不断吞噬人类生存空间, 威胁人类的生存与发展, 引发了国际关系的变动和国际秩序的革新。20 世纪 90 年代后, 以《联合国气候变化框架公约》为标志, 国际法领域逐渐形成国际气候变化法这一新兴的国际法律部门, 这是晚近国际法发展的一大突破。国际气候变化法的生成是内外因素共同作用的结果, 气候变化科学认知、国际气候政治共识、国际气候合作和国际气候合作关系分别构成国际气候变化法生成的科学、政治、现实和法理基础, 国际组织的推动和国内相关立法的影响构成国际气候变化法生成的重要外部因素。

关键词: 气候变化科学; 国际气候政治; 国际气候合作; 国际法

中图分类号: D996.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2017)06-0082-11

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.06.008

早在 20 世纪 60 年代甚至更早之前, 国际法就已经出现了调整跨界大气污染和臭氧层的法律规范。不过, 专门调整国际气候合作关系的国际法律部门并没有出现。“一个实质议题进入法律规范的发展历程, 就是该议题的规范化历程。透过知识发展、资讯搜集、共识凝聚等进程, 一个新兴议题方得纳入人类社会的规范系统。”^{[1](P13)} 国际气候变化法的生成亦遵循了这一发展轨迹。气候变化科学认知、国际气候政治共识、国际气候合作、国际气候合作关系等诸多内外因素共同促成了国际气候变化法的生成。以《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change, 以下简称 UNFCCC) 的缔结为标志, 国际法的适用范围扩展至气候变化领域, 一个崭新的国际法律部门开始出现在人们的视野。自 1995 年开始, 以 UNFCCC 为基础, 历次 UNFCCC 缔约方大会 (Conference of the Parties, COP) 产生了以气候变化为主题的众多条约、宣言或者决议, 推动国际气候变化法艰难地向前发展。随着国际气候合作实践的不断深入, 国际气候变化法作为一个新兴的国际法律部门的事实, 已经越来越明确并日益引起国际法学者的广泛关注。

一、国际气候变化法生成的科学基础: 气候变化科学认知

现代气候学以气候系统和人类系统为研究对象, 气候变化被认为是地球系统中大气圈、水圈、冰雪圈、陆面圈和生物圈以及人类活动相互联系、相互作用的结果^{[2](P11)}。气候科学的发展, 加速了气候变化科学认知的凝聚进程, 气候变化科学认知的形成经历了科学发现、气候变化成为全球性议题和形成气候变化科学认知三个阶段。政府间气候变化专门委员会 (Intergovernmental Panel on Climate Change, 以下简称 IPCC) 第一次“评估报告” (Assessment Report) 成为认知气候变化的

作者简介: 李化, 法学博士, 中国地质大学 (武汉) 公共管理学院副教授 (湖北 武汉 430074)

主流平台^①。“国际法是一个解决问题的过程”^{[3](P111)}，但是国际法必定是在气候变化成为一个确定的全球性议题时才会介入其中。换言之，气候变化科学认知是国际法生成的科学基础。

在科学发现阶段，以爱尔兰物理学家约翰·廷德尔（John Tyndall）、瑞典科学家斯凡特·阿伦尼乌斯（Svante Arrhenius）和英国工程师基·斯图尔特·卡伦德（Guy Stewart Callendar）的科学研究为代表。1861年，约翰·廷德尔验证了诸如甲烷、二氧化碳等气体吸收红外线辐射造成温室效应，一个世纪之后建立了以廷德尔命名的著名气候变化研究组织“廷德尔气候变化研究中心”（Tyndall Centre for Climate Change Research）。1896年，斯凡特·阿伦尼乌斯指出：工业化时代的煤炭利用加剧了地球的自然温室效应，大气中二氧化碳浓度的增加会加速地球变暖，二氧化碳增加一倍则气温变量约为4℃^②。值得注意的是，阿伦尼乌斯关于人为温室效应可能造成影响大小的结论与当代气候变化模型得出的结果基本趋向一致。1938年，利用世界各地147个气象观测站的记录，斯图尔特·卡伦德通过计算得出结论：地球气温在过去50年升高了0.3℃，同一时期大气中二氧化碳浓度在增加，而这正是导致气候变暖的原因。遗憾的是，“卡伦德效应”（Callendar Effect）在当时被气象学家们普遍地否定了。其后，包括美国物理学家吉尔伯特·普拉斯（Gilbert Plass）、地球化学家查尔斯·大卫·基林（Charles David Keeling）、海洋学家罗杰·雷夫尔（Roger Revelle）、化学家汉斯·休斯（Hans Suess）在内的众多研究者均为这一重大科学发现作出了卓越贡献，但是这些研究并没有引起重视^③。

在气候变化日渐成为全球性议题阶段，《增长的极限》（The Limits to Growth）发表、人类环境会议和第一次世界气候大会（World Climate Conference）召开、IPCC成立等一系列重要事件促使这一趋势得以发生。1968年，罗马俱乐部（Club of Rome）成立，旨在关注和研究社会、经济、环境等人类社会面临的共同问题，并有针对性地提出解决问题的新思路、政策和制度。四年后，俱乐部第一份研究报告《增长的极限》发表，其警告世人：全球大气显著失衡，而且正以指数方式变得更糟糕，人类社会正在以可以衡量的气候变化方式改变地球大气的组成^{[4](P114-117)}。《增长的极限》一经问世，褒贬不一，曾被视为“末日悲观理论”的代表，然而其对发展与环境的关系、合理且持久的均衡发展等观点的论述无疑是精准的，为后来形成可持续发展思想提供了理论土壤。1972年人类环境会议是国际社会共同讨论环境问题的第一次国际会议，也是国家间达成环境共识过程中的重要一步^{[5](P281)}。会议通过的《人类环境宣言》（Declaration on the Human Environment）强调：“人是环境的产物，也是环境的塑造者……保护和改善人类环境关系到各国人民的福利和经济发展，是人民的迫切愿望，是各国政府应尽的责任。”但是，气候变化问题引起国际社会重视是在以“气候与人类”为主题的第一次世界气候大会上，《世界气候大会宣言》（Declaration of the World Climate Conference）指出：“可以肯定的是，化石燃料燃烧、森林采伐和土地利用的改变已经使上个世纪大气中二氧化碳含量增加了大约15%，而且现在正以每年0.4%的速率增加”，并呼吁世界各国发展一个更好地认知气候系统和合理使用气候信息的共同战略。其后，根据联合国大会第43/53号决议，1988年11月，世界气象组织（World Meteorological Organization，以下简称WMO）和联合国环境规划署（United Nations Environment Programme，以下简称UNEP）联合成立了独立

^① IPCC组织编写了1990、1995、2001、2007、2014年五次“评估报告”。2016年4月，IPCC第四十三次会议作出决议，同意第六次“评估报告”于2021年完成，“评估报告”的综合报告于2022年发布。

^② 参见Svante Arrhenius, On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground London, Edinburgh and Dublin Philosophical Magazine and Journal of Science, Series 5, Vol. 41, April 1896, pp. 237-276。

^③ 参见BBC News, “A Brief History of Climate Change”, 20 September 2013, available at <http://www.bbc.com/news/science-environment-15874560>, retrieved at 25 June 2017。

从事气候变化科学评估的政府间机构 IPCC。作为呼吁削减温室气体排放和采取相应政治行动的最重要倡导者，IPCC 在确立、推广“人类活动引起气候变化”知识和扭转全球气候变暖领域成就斐然，被授予 2007 年“诺贝尔和平奖”。

在气候变化科学认知形成阶段，WMO 的工作和《诺德韦克宣言》(Noordwijk Declaration) 加速了气候变化科学认知凝聚的进程，而 IPCC 第一次“评估报告”标志着气候变化科学认知的形成。为了回应第一次世界气候大会的呼吁，WMO 建立了“世界气候计划”(World Climate Research Programme, WCRP)，旨在提高对气候系统的认识，并将这种认识应用于应对气候变化的社会福祉^①。现在，“世界气候计划”与 IPCC、全球气候观测系统(Global Climate Observing System, GCOS) 共同构成 WMO 的全球气候行动框架。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，虽然会议通过的《诺德韦克宣言》没有达成任何具体目标，但是其确立的“共同但有区别的责任(Common but Differentiated Responsibilities) 等一些重要法律原则后来成为 UNFCCC 的基础^{[6](P24)}。1990 年，IPCC 发表第一次“评估报告”，包括 IPCC 三个工作组的报告，即“气候变化的科学评估”(Scientific Assessment of Climate Change)、“气候变化的影响评估”(Impacts Assessment of Climate Change) 和“IPCC 的响应战略”(IPCC Response Strategies)，结论是“确信人类活动产生的各种排放正在使大气中温室气体浓度显著增加……下个世纪全球平均温度将以每十年 0.3℃ 的平均速率上升……到 2025 年全球平均温度将比目前高 1℃ 左右（比工业化前高 2℃ 左右），到下个世纪末将比目前高 3℃ 左右（比工业化前高 4℃ 左右）”^[7]。IPCC 第一次“评估报告”澄清了国际社会对气候变化诱因的模糊认识，唤起了世界各国对气候变化问题的高度关注，直接推动联合国大会作出启动气候变化框架公约谈判工作的决议。

二、国际气候变化法生成的政治基础：国际气候政治共识

如果说对气候变化的认知是一个科学问题，那么应对气候变化则是一个政治问题，因为应对气候变化涉及应对气候变化的目标、减排义务的分担、国际合作义务等重大问题^{[8][9]}。国际法与国际政治紧密相联，“国际法是国际政治的规范表述……任何法律体系无不反映政治体系的政治主张；国际法则反映了国家间体系的政治主张”^{[10](P5)}。进而言之，国际气候政治共识是国际气候变化法生成的政治基础。围绕应对气候变化问题，经过 15 个月的艰苦谈判，谈判各方就应对气候变化目标、减排义务的分担、国际合作义务等方面达成一致，这些国际气候政治共识最终载于 UNFCCC 中。

首先，UNFCCC 明确了应对气候变化的终极目标。UNFCCC 第 2 条规定：“本公约以及缔约方会议可能通过的任何相关法律文书的最终目标是：根据本公约的各项有关规定，将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。这一水平应当在足以使生态系统能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够可持续地进行的时间范围内实现。”应对气候变化的终极目标是“防止气候系统受到危险的人为干扰的水平”，其具体指标包括在一定

^① 作为跨部门和跨学科的尝试，“世界气候计划”由“世界气候数据计划”(World Climate Data Programme, WCDP)、“世界气候应用计划”(World Climate Applications Programme, WCAP)、“世界气候影响计划”(World Climate Impacts Programme, WCIP)和“世界气候研究计划”(World Climate Research programme, WCRP)四部分组成。第二次世界气候大会之后，WMO 第十一次会议调整了“世界气候计划”，由“世界气候资料和监测计划”(World Climate Data and Monitoring Programme, WCDMP)、“世界气候应用和服务计划”(World Climate Applications and Services Programme, WCASP)、“世界气候影响评估和应对战略计划”(World Climate Impact Assessment and Response Strategies Program, WCIRP)和“世界气候研究计划”四部分组成。参见 World Meteorological Organization website, “World Climate Programme”, available at <http://www.wmo.int/pages/prog/wcp/wcp.html>, retrieved at 25 June 2017.

时间范围内实现大气中温室气体浓度的稳定，在这个时间范围内，生态系统能够自然适应气候变化，粮食生产能免受威胁，且经济保持可持续发展。国际条约贵在用语精确，唯有如此，缔约国间权利义务才能明了。显然，这一终极目标过于抽象，UNFCCC并没有规定缔约方具体的量化限制，仅是模糊地规定限制人为温室气体排放和保护、增强温室气体的库、汇^①。这一终极目标的确立与UNFCCC作为“框架性”公约的地位相吻合，也与当时科技发展程度相关，更是发达国家与发展中国家政治博弈的结果。虽然国际社会已经认识到气候变化不仅真实存在，而且是人类活动导致气候变化，但是这一时期的政治行动远不能满足应对气候变化的最低需求。制定雄心勃勃的目标是应对气候变化的第一步。如何确定气候变化的危险程度，或者说“安全”气候变化与“危险”气候变化的界限是什么？“不能只是根据一系列的科学观测来推断气候变化是否危险。危险的界限取决于价值判断，要根据特定变暖水平下无法接受的社会、经济和生态成本来确定……确定未来全球温度上升的许可上限，引发了有关权力和责任的根本问题。面临最大威胁的一方能够明确表达其担忧的程度以及其心声受到关注的程度至关重要……越来越多的气候科学家就危险气候变化的临界值达成了共识，他们将2°C（3.6°F）确定为合理的上界……。”^{[11]（P26-27）}科学家们相信，超过2°C的临界值之后，生态系统面临的压力进一步加剧，人类发展可能会走向倒退。最终，应对气候变化的终极目标由《巴黎协议》（Paris Agreement）进一步具体化，即“……把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于2°C之内，并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上1.5°C之内……”^②。

其次，根据“共同但有区别的责任”原则，UNFCCC区分了发达国家缔约方与发展中国家缔约方应对气候变化的责任。“共同但有区别的责任”原则源于《里约环境与发展宣言》（Rio Declaration on Environment and Development）原则七，它是发展中国家与发达国家斗争过程中取得的一项重要成果^③。事实上，“长久以来，大气中积累了大量二氧化碳气体——‘碳是永恒的’。当前的碳浓度大部分是发达国家在过去的排放积累。这些有着世界上约六分之一人口的极高人类发展指数国家在1850到2005年间，排放了近三分之二（64%）的二氧化碳。自1850年，约占总累积排放的30%来自美国”^{[12]（P33）}。1991年6月，“发展中国家环境与发展部长级会议”通过的《北京宣言》强调从历史和现实角度确认发达国家对过去及当前的温室气体排放承担主要责任，催促发达国家应当立即采取行动以稳定大气中温室气体浓度和削减温室气体排放。UNFCCC第3条第1款再次确认了“共同但有区别的责任”原则，除了第4条第1款规定的所有缔约方的共同性义务外，附件I所列缔约方承担削减温室气体排放的义务，附件II所列缔约方不仅承担削减温室气体排放的义务，还必须承担对发展中国家援助包括财政和技术转让两方面义务，而发展中国家缔约方暂不承担削减温室气体排放义务，且其履行义务取决于发达国家缔约方有效履行财政和技术转让义务^④。也就是说，应对气候变化是发达国家缔约方和发展中国家缔约方的共同责任，但是这种责任有所区别：当前大气中温室气体排放量源于工业化国家，这些国家做出改变的空间最大，发达国家缔约方应当率先应对气候变化及其不利影响；发达国家缔约方率先行动的同时，并没有免除发展中国家缔约方的责任，只是顾及发展中国家缔约方的经济、技术等实际情形，暂缓采取实质性削减温室气体排放行动，但并不是永远不采取行动。

① 参见UNFCCC第4条第2款。

② 《巴黎协议》第2条。

③ 《里约环境与发展宣言》原则七规定：“各国应本着全球伙伴精神，为保存、保护和恢复地球生态系统的健康和完整进行合作。鉴于导致全球环境退化的各种不同因素，各国负有共同的但是又有差别责任。发达国家承认，鉴于他们的社会给全球环境带来的压力，以及他们所掌握的技术和财力资源，他们在追求可持续发展的国际努力中负有责任。”

④ 参见UNFCCC第4条第3-7款。

最后，基于所有国家及其人民共享同一个大气层和气候变化问题的严重性、紧迫性，UNFCCC 字里行间闪烁着国际气候合作的精神。生态上的相互依存性清楚明白地告诫我们：人类共处一个地球，同享一个未来。然而，气候变化“是一场正在酝酿的人类悲剧。放任这场悲剧发生，是一次‘触犯人类良知’的政治失误”^{[10](P4)}。要实现“防止气候系统受到危险的人为干扰的水平”的终极目标，空前的国际合作是长久之策。UNFCCC 确立了国际合作原则，序言承认“气候变化的全球性要求所有国家根据其共同但有区别的责任和各自的能力及其社会和经济条件，尽可能开展最广泛的合作，并参与有效和适当的国际应对行动”，第 3 条第 3 款规定各缔约方之间合作以预测、防止、减少引起气候变化的因素和缓解不利影响，第 3 条第 5 款规定各缔约方应当合作促进有利、开放国际经济体系以避免应对气候变化措施成为国际贸易的壁垒。进而，在国际合作原则指引下，UNFCCC 充分考虑到发展中国家实现持续经济增长和消除贫困的正当的优先需要，要求所有缔约方在气候系统（科学、技术、工艺、社会经济等）研究、气候变化及各种应对战略所带来的（经济、社会后果的科学、技术、工艺、社会经济、法律等）影响、与气候变化有关的教育培训、适应与减缓气候变化及其资金和技术等方面开展合作活动。

三、国际气候变化法生成的现实基础：国际气候合作

人类社会的合作早已有之，人类社会的进步史实则是一部活生生的合作史。但是，真正意义上的国际合作是进入 20 世纪之后的事情，基于国家主权平等的国际合作在第二次世界大战后迅速发展成为一项具有普遍意义的国际法基本原则。“实定国际法是通过生活的需要而产生和发展的。”^{[13](P16)}任何一个国家均是气候变化潜在的受害者，气候变化科学认知和国际气候政治共识促使国际社会团结协作以应对气候变化，这些国际气候合作渐渐产生了建立普遍国际气候法律秩序的需求，这是国际气候变化法生成的现实基础。

作为维系人类生存与发展最重要的自然资源之一，地球气候是一个全球性系统，因而气候变化并没有国界之分。“在美国排放的一个二氧化碳分子对中国造成的损害与在中国排放的一个二氧化碳分子对美国造成的损害完全一样，或者说对地球上任何一个人事实上都是一样的，这意味着没有一个人能免遭我们无法逃避的共同命运。”^[14]面对气候变化及其可能带来的巨大灾难，若要实现将大气中温室气体浓度稳定在安全状态，仅凭一国或者数国之力显然无法实现，加强国际气候合作势在必行。威胁有时候也是一种机遇，“气候变化为当今世界提供了一个机会，当今世界可以借此团结一致，共同应对阻止进步的危机”^{[10](P3-4)}。考察早期的国际气候合作实践，不难发现区域性气候合作更为普遍和成功，而这种区域性气候合作反过来又推动全球性气候合作。在区域性气候合作方面，成功的典范当首推欧盟，这得益于欧盟政治经济的“绿化”，结果造就了今天欧盟拥有世界上最完备的环境保护立法。欧盟对气候变化问题的关注最早可以追溯至 20 世纪 50 年代，但是直至 20 世纪 80 年代中期后才作为欧盟的正式议题^{[15](P52-53)}。1986 年《单一欧洲法令》（Single European Act）奠定了欧盟环境保护的法律基础，1992 年《马斯特里赫特条约》（Treaty of Maastricht）则增强了欧盟在环境立法中的作用，由此欧盟获得了在国际社会代表各成员国行使环境保护事务的主权。1986 年，欧盟提出到 1995 年能源利用效率至少提高 20%。在上文提及的诺德韦克会议上，出现了以欧盟为首的主张根据《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》（Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer）模式采用坚定减排目标、时间表和以美国、日本为首的质疑采取必要行动、执行“无悔”政策的两大国家集团。在瑞典、荷兰、英国等持有雄心勃勃环境保护目标国家的压力下，1990 年 10 月，欧盟提出到 2000 年将二氧化碳排放量稳定在 1990 年水平，而欧盟是当时经合组织（OECD）中唯一削减温室气体排放的国家集团。实际上，到 2000 年，欧盟

二氧化碳排放量比 1990 年水平削减了约 4%。上述欧盟区域内的气候合作逐渐形成了欧盟应对气候变化的先发优势，也确立了其在 20 世纪 90 年代应对气候变化全球行动中的领跑地位，更是鼓舞了世界各国重拾国际气候合作的信心。

“世界各国在一起构成了一个为了共同利益而结合的团体，这些共同利益使他们之间发生广泛交往，而文化、经济结构或政治制度的不同本身并不影响国际社会作为国际法的基本因素之一的存在。”^{[16](P6)} 伴随世界各国在政治、经济、科技等方面的“复合相互依赖”（Complex Interdependence）关系日渐密切，“共同利益”（Common Interest）理念愈加深入人心。不言自明的是，国际气候合作立足于国际社会生活的共性，突出维系人类生存与发展的环境，致力保护国际社会“共同利益”。“相互交往是国际社会成员所必要的，因此，促进和便利国际交往是许多国际法规则的基础……。”^{[14](P324)} 质言之，国际气候合作的出现，国际气候变化法才有征兆可寻，有端倪可察。当代国际法除了规定国家间和平共处之外，越来越致力于规范国际合作，伴随而来的是国际造法爆炸性扩张^{[17](P9)}。国际气候合作要求国际法与时俱进，当代国际法应当而且可以提供一系列的基本法律规范以调整和促进国际气候合作。

四、国际气候变化法生成的法理基础：国际气候合作关系

一个新兴法律部门的出现，必然要求有客观存在的社会关系或者法律规定，这是不以人的主观意志为转移的。与国际气候合作相伴随，形成了国际气候合作关系，这一新型的社会关系和调整这一类社会关系法律规范的出现，必然会产生新的法律部门。一言以蔽之，国际气候合作关系是国际气候变化法生成的法理基础，国际气候变化法又是国际气候合作关系产生和维系的一个重要因素。

国际气候合作关系，即国际气候变化法的调整对象，是指国家、国际组织等国际关系行为体在应对气候变化过程中所发生的特定国际关系。离开了国际气候合作关系，就不会有任何气候变化法律规范的存在。国际气候合作关系以气候资源为媒介，以适应与减缓气候变化国际合作为内容，也包括适应与减缓气候变化的资金、技术两方面。适应与减缓气候变化是互为补充的应对气候变化战略路径。其中，适应气候变化是指以减轻乃至避免气候变化所造成的危害或者开发利用气候变化所带来的有利机遇为目的而针对实际或者预测的气候及其影响所作出的调整过程；减缓气候变化是指削减温室气体排放或者增加温室气体的汇以达到限制未来的气候变化^{[18](P16)}。

国际气候合作关系既是一个广泛意义上的概念，又是一个动态意义上的概念。凡是与适应、减缓气候变化相关的一切国际关系，不论是政治、经济、外交等关系，还是双边、多边关系，均属于国际气候合作关系的范畴。与此同时，国际气候合作关系的外延随国际气候合作的深化而处于不断发展中，可以预见的是，全球经济的持续增长和科技的发展会进一步拓宽国际气候合作关系的外延。值得注意的是，国际气候合作关系与国际气候合作行为，或者说国际气候变化法的调整对象与国际气候变化法的作用对象并非同一概念，两者极易造成混淆。社会关系是人的行为的结果，人的行为与社会关系是现象与本质的关系。“法律作用的最直接对象是人的意志行为，法律是通过影响意志行为来实现对社会关系调整的。”^{[19](P184)} 因此，国际气候变化法的作用对象是国际气候合作行为，通过对国际气候合作行为的直接规制而间接地调整国际气候合作关系。

综上所述，国际气候合作关系是一种特定的国际关系，具有特殊的质的规定性。国际气候合作关系是顺应国际社会现实、主要以国家之间合作为中心的一种新型研究路径，它是自成一类的特定国际关系，我们不能对如此发达、自成一类的国际气候合作关系和如此庞大、自成体系的国际气候变化法律规范的存在熟视无睹。因此，对于国际气候合作关系，传统国际法律部门不能或者不适合调整，必须由一个新的法律部门即国际气候变化法调整。更进一步地讲，国际气候合作关系经由国

际气候变化法调整，便形成国际气候合作法律关系，即被国际气候变化法确认的权利义务关系。国际气候合作法律关系属于社会关系的范畴，但又不同于国际气候合作关系^{[20](P111)}。国际气候合作法律关系是国家及其他国际气候变化法主体之间的权利义务关系，它是国际气候合作关系在法律上的表现形式，国际气候合作关系构成它的实体内容。正是通过权利与义务机制，影响或者指引国家及其他国际气候变化法主体的合作行为，实现对国际气候合作关系的调整。

五、国际气候变化法生成的外部因素：国际组织和国内相关立法

国际气候变化法生成的根本动力在于国际社会需求的增长、进化和发展，但也离不开一些外部因素的作用。因此，国际气候变化法的生成，除了应该考虑气候变化科学认知、国际气候政治共识、国际气候合作、国际气候合作关系等这些客观性质的标准外，还必须考虑其他一些因素，包括国际组织的推动和国内相关立法的影响。

（一）国际组织的推动

“对国际法的形成而言，虽然国家间的同意仍发挥主要作用，国际组织等的行为主体对国际法的形成产生实质性影响的事例也明显增多。”^{[21](P5)}一些重要的全球性国际组织实践已经证明，国际组织制定规则的现象日益突出^[22]。现在，国家不再是缔结国际条约所必须考虑的唯一实体，国际组织主导乃至起草制定的国际公约涉及国际生活所有领域，世界各国难以完全脱离这些原则、规则和制度而自由活动。不容置疑的是，一些重要的国际组织如联合国及其专门机构在凝聚气候变化科学认知、达成国际气候政治共识、推动国际气候合作方面、谈判气候变化全球协议等过程中发挥着重要作用。

譬如，作为联合国这一普遍性政治组织的主要机关，联合国大会不遗余力地推动国际气候政治共识的达成，其系列决议为达成国际气候政治共识奠定了坚实基础。“联大的一般性辩论、各种讨论和决议，是国际社会表达世界舆论的重要方式”^{[23](P143)}，它们反映了世界各国政府的政治意愿，具有极大的政治影响力。其中，联合国大会第 42/184 号决议指出：“联合国环境规划署应当重视全球气候变化的问题……在世界气候方案中继续发挥积极而有影响力的作用”；第 43/53 号决议关注“人类的某些活动可能改变全球气候模式，给当代后世造成严重的经济和社会后果……确信气候变化影响全人类，并应在全球性方案范围内应对气候变化，以便考虑到全人类的切身利益……承认气候变化是人类共同关切的问题，因为气候是维持地球上的生命的一项必要条件”；第 44/207 号决议承认“需要国际合作，以期在全球范围内就气候变化问题采取有效措施……强调需要按照各种重要国际会议的结论迫切处理气候变化问题……重申鉴于联合国系统的普遍性质，其大会是对全球环境问题采取一致政治行动的适当论坛”；第 45/212 号决议决定设立气候变化框架公约政府间谈判委员会（Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change, INC/FCCC）以“拟定一项有效的气候变化框架公约，刊载适当的承诺……”。气候变化作为“人类共同关切的事项”（Common Concern of Humankind）载入联合国大会决议，这是国际气候政治共识达成过程中极具标志性事件，此后应对气候变化逐渐成为国际社会共识。

又如，作为联合国系统中唯一协调和规划全球环境事务的机构，UNEP 旨在激发和促进世界各国在不损及后代子孙利益的前提下提高生活水准，领导并推动环境保护伙伴关系的建立。处理气候变化问题一直是 UNEP 的核心工作之一，其组织的世界气候大会和推动臭氧层保护工作直接推动了国际气候政治共识的达成。首先，UNEP 联合 WMO、国际科学理事会（International Council for Science Unions, ICSU）、联合国教科文组织（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）、联合国粮农组织（Food and Agriculture Organization of the United

Nations, FAO) 召开了两次世界气候大会, 这两次世界气候大会受到广泛关注而具有重要的政治意义^①。1979 年第一次世界气候大会被视为气候变化列入国际政治议程的开端; 1990 年第二次世界气候大会通过的《部长宣言》意义非凡, 不仅指出削减温室气体排放、保护全球气候是世界各国的共同责任, 而且强调工业化国家作为温室气体主要排放源负有特殊责任——提供充分的额外资金和转让无害环境技术 (Environmentally Sound Technology) ——以提高发展中国家应对气候变化的能力。其次, 基于臭氧层与气候变化之间的关联性, 自 1976 年 UNEP 理事会首次讨论臭氧层问题后, UNEP 召开了旨在推动臭氧层保护的系列国际会议。1985 年 3 月, “保护臭氧层外交大会”通过《保护臭氧层维也纳公约》(Vienna Convention for Protection of the Ozone Layer), 并于 1987 年 9 月通过《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》^②。《保护臭氧层维也纳公约》及其《蒙特利尔议定书》得到了世界各国的自愿遵守, 被国际社会公认为最成功的多边环境条约之一^{[24](P371)}。《保护臭氧层维也纳公约》及其《蒙特利尔议定书》极大激发了世界各国达成国际气候政治共识的热情, 事实上后续气候变化公约采用了“框架公约+议定书”的臭氧层保护的立法模式。

当然, 不应该抹杀非政府组织 (Nongovernmental Organizations) 所发挥的影响。联合国人类环境会议是一个“分水岭”, 它被认为是非政府组织参与全球环境治理发生的缓慢而稳步的自由化过程的开端^[25]。此后, 在一些重要的气候变化国际会议上, 非政府组织, 如世界自然保护联盟 (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources)、世界自然基金会 (World Wildlife Fund) 和绿色和平组织 (Greenpeace), 或以专业知识提供咨询服务, 或以和平示威方式, 或通过游说施加影响, 或直接加入谈判代表团……以其独特的影响力出现在国际会议的台前幕后, 影响着应对气候变化全球行动的法律进程。

(二) 国内相关立法的影响

国际法与国内法的关系问题, 历来有“一元论” (Monism) 和“二元论” (Dualism) 两种理论, 也可细分为国内法优先说、国际法优先说和国际法与国内法平行说三种观点^{[26](P37-38)}。虽然国际法与国内法在效力根据、创制方式、调整对象、实施机制、法律渊源等诸多方面存在本质区别, 但是两者之间相互渗透、相互补充和相互促进的联系构成全球化时代国际法与国内法关系的一个重大发展。

国内相关立法影响国际气候变化法的生成极易被人们所忽视。国际法与国内法之间是一种辩证和互动的关系, “作为一种后发的法律秩序, 国际法在形成与发展过程中受到国内法的影响是很自然的”^[27]。事实上, 早在国际气候变化法生成之前, 英国、美国、日本等国家就已经颁行了防治大气污染的国内法^③。从 19 世纪中期开始, 英国先后颁布了《1853 年烟尘污染控制法》(Smoke Nuisance Abatement Act 1853)、《1863 年制碱法》(Alkali Act 1863) 等奠定大气治理基本制度框架的法律^[28]。以 1952 年“伦敦烟雾事件”为契机, 颁布了以煤烟治理为核心内容的世界上第一部大气污染防治法《1956 年清洁空气法》(Clean Air Act 1956), 规定了禁止排放黑烟、划定无烟区、除尘设备的装置、调整能源结构等具体措施。20 世纪 50 年代中期至 90 年代初, 美国先后出台了

^① 第三次世界气候大会由 WMO 召集, 于 2009 年 9 月在瑞士日内瓦召开, 以“气候预测和信息决策服务”为主题, 旨在加强气候预测和气候应用工作, 密切科学家与决策者之间的联系, 推动相关经济社会问题的解决, 以及提高适应气候变化的能力。

^② 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》于 1989 年 1 月 1 日生效, 后历经第二次缔约方会议 (1990 年 6 月伦敦)、第四次缔约方会议 (1992 年 11 月哥本哈根)、第七次缔约方会议 (1995 年 12 月维也纳)、第九次缔约方会议 (1997 年 9 月蒙特利尔) 和第十一次缔约方会议 (1999 年 11 月北京) 修正。

^③ 真正意义上的气候变化内国法是进入 21 世纪后才开始出现。2008 年 11 月 26 日, 英国《气候变化法》(Climate Change Act) 批准后公布, 这是世界上第一部应对气候变化内国法。

《1955年空气污染控制法》(Air Pollution Control Act 1955)、《1963年清洁空气法》(Clean Air Act 1963)、《1967年空气质量法》(Air Quality Act 1967)、《1970年清洁空气法》(Clean Air Act 1970)及其修正案,逐步建立起完善的大气污染防治法律体系。日本构建了以《1962年煤烟控制法》(Soot Control Act 1962)、《1968年大气污染防治法》(Atmospheric Pollution Prevention Act 1968)等法律组成的大气污染防治法律体系,其中《1968年大气污染防治法》是其最重要的立法,1990年修改后增加了环境影响评价、大气污染物排放总量控制等制度。此外,针对自然资源匮乏的现状,日本注重新能源、能源效率立法以应对能源安全和大气污染,颁行了《1979年节约能源法》(Energy Conservation Act 1979)、《1997年促进新能源利用特别措施法》(Promotion of New and Renewable Energy Act 1997)等法律。受英国、美国、日本国内立法的影响,中国、德国、澳大利亚、新西兰、韩国、印度、巴西、菲律宾等国家纷纷效仿,或针对大气污染立法,或颁行新能源法。毫无疑问,20世纪80年代至90年代初期,世界各国防治大气污染和应对能源安全国内行动的热情超过了应对气候变化的全球行动,它极大鼓舞着国际气候变化谈判的进程,深刻影响着国际气候变化法的生成。

六、结束语

20世纪60年代之后,国际格局逐渐向多极化方向发展,国际关系深刻演变,随之国际法的调整范围不断扩大,新的国际法律部门法悄然兴起^{[29](P43-49)}。毫无疑问,国际环境法、国际人权法、国际刑法和国际能源法的形成与发展是最具说服力的例证,国际气候变化法的出现更是增强了这一发展趋势。相较于其他国际法律部门,国际气候变化法的生成尤显复杂,但是依然没有脱离不断变迁、变革的国际关系和国际秩序,这是因为任何国际法律部门的出现、发展或者消亡都以国际实践为基础。

曾经,国际气候变化法的生成历经重重困难,破茧而出。可以肯定的是,未来国际气候变化法必会受到国际关系各方面的影响,特别是国际政治的制约,复杂的国际气候政治会给国际气候变化法的发展带来时隐时现的局限性^①。但是,只要站在“人类命运共同体”共同利益的高度,坚守“合作共赢”、“可持续发展”的理性选择,继续依赖“协调各国行动之中心”的联合国和UNFCCC及其议定书的既定法律框架,未来国际气候变化法的发展值得期待。《巴黎协议》的生效,必将开启2020年后应对气候变化全球行动的新篇章,也注定为国际气候变化法的发展注入一股新鲜血液^②。

参考文献

- [1] 叶俊荣. 气候变化治理与法律[M]. 台北:台湾大学出版中心,2015.
[2] 丁一汇. 气候变化[M]. 北京:气象出版社,2010.

^① 2017年6月2日,美国总统特朗普以《巴黎协议》导致工人和纳税人失业、降低收入、关闭工厂以及大幅减少经济产出为借口,宣布退出《巴黎协议》。美国退出《巴黎协议》,重创了国际气候合作信心,严重损害了《巴黎协议》的普遍性,增加了全球2℃温控目标实现的难度和成本,最终必将阻碍国际气候变化法的发展。

^② 根据《巴黎协议》第21条第1款规定,协议应在不少于55个UNFCCC缔约方且至少占全球温室气体总排放量55%的UNFCCC缔约方交存批准、接受、核准或加入文书之日后第30天起开始生效。2016年10月5日,欧洲议会全会以压倒性多数票通过了欧盟批准《巴黎协议》的决议,《巴黎协议》两个生效要件已然具备。2016年11月4日,《巴黎协议》正式生效。截至2017年10月9日,《巴黎协议》已获得197个UNFCCC缔约方中168个缔约方的批准。See UNFCCC website, available at http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php, retrieved at 9 October 2017.

- [3] Nussbaum, A. *A Concise History of the Law of Nations*[M]. New York: Macmillan, 1954.
- [4] [美]德内拉·梅多斯, 乔根·兰德斯, 丹尼斯·梅多斯. 增长的极限[M]. 李涛, 王智勇, 译. 北京: 机械工业出版社, 2014.
- [5] [美]J·唐纳德·休斯. 世界环境史[M]. 赵长凤, 王宁, 张爱萍, 译. 北京: 电子工业出版社, 2014.
- [6] Pallemarts, M., R. Williams. Climate change[A]. M. Peters, K. Deketelaere eds. *EU Climate Change Policy* [C]. Cheltenham; Edward Elgar, 2006.
- [7] IPCC. *IPCC First Assessment Report Overview*, 1990[EB/OL]. http://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/English/ipcc_90_92_assessments_far_overview.pdf, retrieved at 25 June 2017.
- [8] 肖巍, 钱箭星. “气候变化”: 从科学到政治[J]. 复旦学报(社会科学版), 2012, (6).
- [9] 马建英. 从科学到政治: 全球气候变化的政治化[J]. 国际论坛, 2012, (6).
- [10] [美]路易斯·亨金. 国际法: 政治与价值[M]. 张乃根, 马忠法, 罗国强, 等, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2005.
- [11] UNDP. *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change; Human Solidarity in a Divided World*[R]. London: Palgrave Macmillan, 2007.
- [12] UNDP. *Human Development Report 2011: Sustainability and Equity: A Better Future for All, Communications Development Incorporated*[R]. Washington DC, 2011.
- [13] [奥]阿·菲德罗斯. 国际法(上册)[M]. 李浩培, 译. 北京: 商务印书馆, 1981.
- [14] Pew Center on Global Climate Change, Asia Society Center on U. S.-China Relations. *Common Challenge, Collaborative Response: A Roadmap for U. S.-China Cooperation on Energy and Climate Change* [R]. 2009.
- [15] Jordan, A., T. Rayner. The evolution of climate policy in the European Union: A historical overview[A]. A. Jordan, D. Huitem et al. *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?* [C]. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- [16] [英]詹宁斯, 瓦茨. 奥本海国际法(第一卷第一分册)[M]. 王铁崖, 陈公绰, 汤宗舜, 等, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1995.
- [17] [德]W·G·魏智通. 国际法[M]. 吴越, 毛晓飞, 译. 北京: 法律出版社, 2012.
- [18] IPCC. *Climate Change 2014: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the IPCC*[R]. Geneva, Switzerland, November 2014.
- [19] 公丕祥. 法理学[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2002.
- [20] 张文显. 法理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 北京大学出版社, 2011.
- [21] [日]松井芳郎, 佐分晴夫, 坂本茂树, 等. 国际法[M]. 辛崇阳, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [22] Eric, C. Ip. Globalization and the Future of the Law of the Sovereign State[J]. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 8, No. 3, 2010.
- [23] 梁西. 梁著国际组织法[M]. 杨泽伟, 修订. 武汉: 武汉大学出版社, 2011.
- [24] Mostafa, k. T., I. Rummel-Bulska. *Global Environmental Diplomacy: Negotiating Environmental Agreements for the World, 1973-1992*[M]. Cambridge, MA: MIT Press, 1998.
- [25] Willetts, P. From Stockholm to Rio and beyond: The Impact of the Environmental Movement on the United Nations Consultative Arrangements for NGOs[J]. *Review of International Studies*, 1996, 22 (1).
- [26] 杨泽伟. 国际法(第三版)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2017.
- [27] 蔡从燕. 国内公法对国际法的影响[J]. 法学研究, 2009.
- [28] 侯佳儒. 法案具有一种符号性价值[N]. 中国环境报, 2016-04-07(4).
- [29] Malcolm, N. S. *International Law* (6th ed)[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Research on Formation of International Climate Change Law

LI Hua

Abstract: According to the IPCC's Assessment Report of 1990, emissions resulting from human activities are substantially increasing the atmospheric concentrations of the greenhouse gases. It is noted that emissions due to fossil fuel combustion amount to about 70%~90% of the total anthropogenic emissions of CO₂ into the atmosphere, whereas the remaining 10%~30% is due to human use of terrestrial ecosystems. The climate change is encroaching the valuable living space, and endangering the existence and development of mankind, which have drastically affected the international relations and international order. The International Climate Change Law, marked by UNFCCC, is gradually formed as a new branch in the field of International Law after 1990s. This is one of the most significant breakthroughs in the recent development of International Law. The Generation of International Climate Change Law is a consequence of internal and external factors. The scientific cognition of climate change, international climate political consensus, international climate cooperation and international climate cooperation relationship respectively constitute the scientific, political, realistic and legal basis of the formation of International Climate Change Law. As the important external factors, the international organizations and the relevant domestic legislation contribute to the formation of International Climate Change Law.

Key words: scientific cognition of climate change; international climate political; international climate cooperation; international law

(责任编辑 周振新)