

CNKI 中国学术期刊网络出版总库全文收录

國別和區域研究



Journal of International and Regional Studies

- ◎ 疫情冲击下中国与世界关系再调整 / 马小军
- ◎ 俄罗斯高等教育区域学学科发展与现状 / 杨素梅
- ◎ 丝绸之路经济带和欧亚经济联盟区域经济模式下的竞合研究——以白俄罗斯为例 / 于优娟
- ◎ 格陵兰岛：国际地缘政治新的战略交汇点 / 王岩玮
- ◎ 从宫廷走向世界：论法语语言地位的历史演变 / 熊晓满

目录

疫情冲击下中国与世界关系再调整	马小军 / 1
特鲁多政府的全球气候治理政策探析 ——在中等国家理论框架下	唐小松 万 飞 / 22
俄罗斯高等教育区域学学科发展与现状	杨素梅 / 49
波兰创新政策演化路径及特点分析	王 珺 左 博 党文娟 / 57
日本国会选举制度的四维演进：历史与模式	钟本章 / 72
丝绸之路经济带和欧亚经济联盟区域经济模式下的竞合研究 ——以白俄罗斯为例	于优娟 / 94
格陵兰岛：国际地缘政治新的战略交汇点	王岩玮 / 111
国际治理中的区域文化治理：概念界定与比较分析	李博一 / 120
从宫廷走向世界：论法语语言地位的历史演变	熊晓满 / 150
《国别和区域研究》注释示例	/ 162
2020 年《国别和区域研究》征稿启事	/ 164
Table of Contents & Abstracts	/ 166

特鲁多政府的全球气候治理政策探析

——在中等国家理论框架下

唐小松 万 飞◎

【内容提要】 作为参与全球气候治理的重要力量，中等国家参与气候治理有其利益诉求，即塑造良好的国家形象、提升国际影响力、寻求发展机遇等。中等国家参与全球气候治理有多种不同的路径，但面临同样的困境，例如，政治体制的阻碍、经济发展的限制、不同民意的左右等。本文基于中等国家的外交理论，以特鲁多政府参与全球气候治理为例，在回顾其第一任期以及第二任期初期的气候治理政策基础上，分析其主要诉求及困境，探析作为一个主要的中等国家，在考虑国际合作、国内政局以及经济、民意问题的情况下，特鲁多政府的气候治理政策的走向。本文认为特鲁多政府的气候治理政策如同中等国家外交一般，诉求强烈，但灵活性不高，并且受制于国内政局、经济和民意等不稳定因素。由于第二任期组建的是少数党政府，其将在气候治理方面面临更大的挑战。

【关键词】 中等国家 全球治理 特鲁多政府 气候政策 能源

【作者简介】 唐小松 广东外语外贸大学加拿大研究中心主任，教授、博士生导师。

万 飞 广东外语外贸大学加拿大研究中心硕士研究生。

随着全球化的深入发展，全球治理成为热议话题。中等国家是参与全球治理的重要力量，其中，气候治理作为全球治理的重要议题之一，一直

《国别和区域研究》（第五卷 2020年第3期，总第13期），第22~48页。

是中等国家参与的越来越重要的作用，魏光启在《中等国家参与全球治理的基本方式、中等国家的变迁与全球治理体系的创设情况、中等国家的推动者的身份转变及其意义与前景》一文中，分析其在全球治理中的角色。拉美国家为案例，分析其在全球治理中的路径灵活性。面临一些现实的困境，因此，本文也将以特鲁多政府的全任期的互动来探析其在全球治理中的国际事务的重要贡献。在第一任期的实施中，但是实施的民意等因素。由严峻的挑战。

① 魏光启：《中

② 丁工：《中等国家参与全球治理》，第45-50页。

③ 丁工：《从全球治理看中等国家的角色》，第39-44页。

④ 钱皓：《中等国家的全球治理角色》，第6期，第1-4页。

是中等国家参与的主要领域。近年来,随着中等国家在全球事务中发挥越来越重要的作用,有关中等国家参与全球治理的研究成果也越来越多。魏光启在《中等国家与全球多边治理》中提出,合作是中等国家参与全球治理的基本方式,但中等国家很容易面临被边缘化的风险。^① 丁工在《中等强国的变迁与全球治理体系的演进》中介绍了中等国家助推全球治理体系的创设情况,并且其借助二十国集团机制实现了全球治理的参与者向推动者的身份转换。^② 他还在《从全球治理视角透析中等强国合作体的意义与前景》一文中介绍了中等强国合作体的形成背景和发展历程,并分析其在全球治理中的角色与困境。^③ 钱皓和谌园庭则分别以加拿大和拉美国家为案例研究中等国家如何参与国际事务,指出中等国家参与全球事务的路径灵活,会随着国际形势的变化而调整相关政策,但同时也面临一些现实的困境。^④ 这些研究成果都基于中等国家的这一特殊身份,因此,本文也将构建在这一重要的理论框架之上,以加拿大为例,探析特鲁多政府的全球气候治理政策,通过分析国内政治与全球气候治理之间的互动来探析中等国家的内政与外交互动情况。气候治理是加拿大参与国际事务的重要议题之一。加拿大作为主要的中等国家,长期以来是气候治理的领导者,发挥引领和调停的作用,为气候治理做出了一定贡献。在第一任期中,特鲁多政府为表达相关利益诉求,积极应对气候变化,但是实施的气候政策的效果受制于国内经济发展、政治体制和社会民意等因素。由于第二任期组建的是少数党政府,气候治理将面临更加严峻的挑战。

① 魏光启:《中等国家与全球多边治理》,《太平洋学报》2010年第12期,第36~44页。

② 丁工:《中等强国的变迁与全球治理体系的演进》,《江南社会学院学报》2014年第3期,第45~50页。

③ 丁工:《从全球治理视角透析中等强国合作体的意义与前景》,《太平洋学报》2016年第3期,第39~47页。

④ 钱皓:《中等强国参与国际事务的路径研究——以加拿大为例》,《世界经济与政治》2007年第6期,第47~54页。谌园庭:《中等国家参与全球治理的路径选择与现实困境:以拉美国家为例》,《拉丁美洲研究》2018年第6期,第33~45页。

一 理论框架

(一) 中等国家

中等国家是参与全球治理的重要力量,但是目前在国际关系理论中,关于中等国家并没有一个明确的定义。中等国家的内涵随着国际形势的发展在不断演变和丰富。在第二次世界大战后,以国家体量和实力为考量标准界定的中等国家是介于大国和小国之间的国家,其需要具备一些硬性条件,诸如人口、领土、合法政权、军事力量、经济实力等。这些硬性条件是中等国家具备参与国际事务能力的基础。中等国家在国际社会有能力和意愿扮演重要的角色,并对国际社会的发展产生影响。^①加拿大、澳大利亚和新西兰优先在联合国确立了中等国家的角色和权力。冷战期间,加拿大在国际社会中积极发挥调停作用,维护了国际社会的安全和稳定,助推了中等国家概念的普及。冷战之后,中等国家被赋予了新的政治内涵,其涉猎的领域越来越广泛,如人权外交、环境保护和冲突防御等。从地缘政治角度来看,中等国家在特定地区具有地缘战略地位。正如布热津斯基在《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》中强调:地缘政治支轴国家拥有仅次于大国的地区影响力。^②韩国、澳大利亚、土耳其和南非等都具备地区战略影响力,它们与大国结盟,在大国和地区周边国家中扮演中间人的角色,发挥调解和桥梁的作用。在国际体系不断变化的背景下,中等国家的概念不是一成不变的,需要经常加以审视以与时俱进。^③近年来,更多的学者基于国际行为来定义中等国家,主要研究中等国家在特殊领域采

① Andrew F. Cooper, Richard A. Higgott, Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order* (Vancouver: UBC Press, 1993), p. 25.

② [美] 兹比格纽·布热津斯基:《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,中国国际问题研究所译,上海人民出版社,1998,第54~64页。

③ Robert Cox, "Middlepowermanship, Japan, and Future World Order," *International Journal*, Vol. 44, No. 4, 1989, pp. 825-826.

取国际行为的动因、

(二) 中等国家

全球治理在 20 世纪 90 年代的发展在给国际社会带来经济危机、环境恶化等挑战。大国向来占据主导地位,提供解决方案以维护其利益,而是与整个国际社会组织起来,以共同应对挑战。全球化带来的挑战无法置身事外,但大国依然会寻求与其他国家合作,共创治理机制。从某种意义上,这决定了其参与的路径,而非采取单边行动。中等国家难以独善其身。中等国家应通过国际合作、开展多边主义、人道主义援助来

(三) 中等国家

中等国家的对国际社会中愿意承担国际组织的成立、国

① 魏光启:《中等

② 钱皓:《中等强

年第 6 期,第

取国际行为的动因、方式、影响和困境。

(二) 中等国家与全球治理

全球治理在 20 世纪八九十年代逐渐成为学术界热议的话题。全球化的发展在给国际社会带来收益的同时,也滋生了一些难以解决的问题,如经济危机、环境恶化、难民问题、恐怖主义等。在全球治理机制中,虽然大国向来占据主导地位,但是中等国家在参与议题讨论、推动治理机制建设、提供解决方案方面的贡献不容忽视。全球治理不只是关乎某一个国家的利益,而是与整个人类的生存和发展密不可分,旨在将整个世界规范地组织起来,以共同应对人类面临的挑战。^① 全球治理的普适性和广泛性表明,全球化带来的国际问题需要依靠多边组织和合作来解决。中等国家也无法置身事外,但由于实力有限,其不可能单枪匹马地解决全球问题,必然会寻求与其他国家或国际组织合作,或者与其他志同道合的国家携手共创治理机制。从某种程度上说,中等国家的身份和不同的世界格局共同决定了其参与的路径。由于缺乏大国的实力和行动的魄力,中等国家很少采取单边行动。中等国家参与国际事务的方式是多元化的,主要表现为以多边制约单边。^② 气候变化是人类共同面临的挑战之一,无论大国还是小国都难以独善其身。加拿大是典型的中等国家,特鲁多政府主要通过加强国际合作、开展多边论坛讨论气候议题、推动气候治理机制的建立和提供国际人道主义援助来参与全球气候治理。

(三) 中等国家参与全球事务的利益诉求

中等国家的对外政策以“人道的国际主义”理念为指导,它们在国际社会中愿意承担道德责任。中等国家拥有国际好公民的形象,为推动国际组织的成立、国际法规和秩序的建立做出积极贡献,如加拿大曾派遣大

^① 魏光启:《中等国家与全球多边治理》,《太平洋学报》2010年第12期,第38页。

^② 钱皓:《中等强国参与国际事务的路径研究——以加拿大为例》,《世界经济与政治》2007年第6期,第48页。

量人员参与国际维和行动, 瑞士为国际援助做出积极贡献。^① 中等国家是发起外交倡议的催化剂, 是议程制定和联盟建立的促进者, 还是监管机构建立的协助者。联合国和区域组织等多边机构是中等国家发挥作用的有效平台。中等国家拥有的软实力, 如利用信息、通信和多边机制进行调解、说服的能力, 在相互依存和跨国合作频繁的国际社会发挥重要作用。中等国家具备建立联盟和管理机制的能力, 在主要行为体不主动参与时发挥领导作用。^② 由于美国在国际经济和社会问题等领域发挥领导作用的能力和意愿逐渐减弱, 中等国家有机会在该领域发挥领导作用。特朗普政府上台以来做出的一系列“退群”举动, 表明美国在全球治理方面的能力和意愿有所下降, 这给中等国家提供了领导机会。

但是国际好公民的形象并不意味着中等国家会放弃对本国利益的追求。^③ 中等国家的国际行为有其利益诉求: 树立和巩固良好的国际形象、提升国际地位、寻求经贸合作机遇等。澳大利亚外交和贸易部前部长加雷斯·埃文斯(1988~1996年)将中等国家的外交定位于“利基外交”(niche diplomacy), 即将资源集中在回报率高的特殊领域。^④ 随着国际形势的发展和自身外交的失利, 中等国家逐渐明确国际定位和自身角色, 以调停和斡旋的方式参与低政治领域的国际事务, 如经贸、安全、环境、卫生等领域。以加拿大为代表的中等国家逐渐摒弃早期的“无私利”外交实践方式, 采取灵活务实的方式, 坚持国家利益至上的外交原则。^⑤ 特鲁

① Hayes, Geoffrey, "Canada as a Middle Power: The Case of Peacekeeping," in A. F. Cooper, ed., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (New York: St. Martin's Press, 1997), pp. 73 - 89. Elgström, Ole, *Foreign Aid Negotiations: The Swedish-Tanzanian Aid Dialogue* (Aldershot, UK: Avebury, 1992).

② Cooper, Andrew F., Higgott, Richard A., Nossal, Kim Richard, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order* (Vancouver: UBC Press, 1993), p. 27.

③ Garth Evans, "Middle Power Diplomacy," *Inaugural Edgardo Boeninger Memorial Lecture, Chile Pacific Foundation, Santiago*, 29 June 2011.

④ Cooper, Andrew F., "Niche Diplomacy: A Conceptual Overview," in A. F. Cooper, ed., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (New York: St. Martin's Press, 1997), pp. 1 - 24.

⑤ 钱皓:《国际政治中的中等国家: 加拿大》, 上海人民出版社, 2020, 第 24 ~ 25 页。

多政府参与全球气
考虑, 获取外交成
巩固加拿大在国际

(四) 中等国

中等国家虽然
困境。国际关系和
先, 中等国家权力
治理方向。此外,
限。作为主要的中
参加维和行动, 为
安全的政策空间受
盟的依赖。其次,
会等因素的影响。
受限于松散的联邦
效受社会民众的监

本文之所以

是因为加拿大在
值得关注的研究
的态度有一定差
经连任, 并且面
国外因素的互动

加拿大作为
关。不过, 虽然

多政府参与全球气候治理不仅在践行国际主义的思想，还出于国家利益的考虑，获取外交成果，为争夺联合国安理会非常任理事国席位积累声誉，巩固加拿大在国际体系中的地位。

(四) 中等国家参与全球治理面临的困境

中等国家虽然活跃在全球治理领域，但在实际操作中也面临一些现实困境。国际关系和国内因素共同制约中等国家参与全球治理的成效。首先，中等国家权力有限，国际话语权不足，在大国的制约下难以引导全球治理方向。此外，中等国家并不都是志同道合的合作伙伴，合作空间有限。作为主要的中等国家，澳大利亚在联合国安全理事会表现积极，主动参加维和行动，为维护世界安全贡献力量。但是澳大利亚参与联合国集体安全的政策空间受制于自身有限的军备力量、国内政党的纷争和对美澳同盟的依赖。其次，中等国家参与全球治理的积极性受国内政治、经济、社会等因素的影响。以加拿大为例，特鲁多政府的全球气候治理政策的实施受限于松散的联邦制，治理空间受制于国内能源经济的发展情况，治理成效受社会民众的监督。

二 特鲁多政府的气候治理政策及评估

本文之所以选择加拿大作为中等国家参与气候治理的案例进行研究，是因为加拿大在这一领域既有丰富的参与经验，也有不断变化的过程，是值得关注的研究对象。并且，特鲁多上台之后，与前任政府对于气候治理的态度有一定差别，而且面临不少国内外影响因素。目前，特鲁多政府已经连任，并且面临更为复杂的国内政局，因此，其未来的气候治理政策与国外因素的互动更加值得关注。

加拿大作为一个北极国家，一直认为气候变暖与其国家利益息息相关。不过，虽然加拿大历史上多次成为推动气候治理的主力军，但哈珀政

府时期的加拿大一度被诟病: 全球气候治理中的拖后腿者。^① 这令加拿大参与气候治理的积极形象受损。为了恢复加拿大在全球治理领域的话语权, 2015 年特鲁多政府上台伊始就表示, “你们很多人担心的过去十年中在国际舞台上失去怜悯心和建设性作用的加拿大又回来了。”^② 特鲁多政府承诺将重新恢复加拿大的国际声誉, 尤其在应对气候变化方面, 加拿大将带头发挥重要的建设性作用。在第一任期内, 自由党联邦政府摒弃了前任政府的消极态度, 十分积极地参与全球气候治理。

(一) 重视气候治理的国际合作

第一, 气候外交是加拿大外交的重要组成部分, 国际合作是特鲁多开展气候外交的主要方式。特鲁多参与和推动气候治理的路径主要有两个。第一, 国际多边气候合作。近年来, 特鲁多频频在重要的国际气候多边谈判场合发表演讲或声明, 向全世界推广加拿大先进的气候治理理念与政策, 充分表达了加拿大希望成为全球气候治理领导者的意愿。2015 年 11 月 30 日, 特鲁多参加第 21 届联合国气候变化大会, 并在大会上发表声明: 加拿大作为国际社会的好朋友又回来了, 期望在本次会议中发挥建设性作用。加拿大可以做而且将做更多的工作来应对全球气候变化带来的挑战, 积极参加合作创新计划, 从北美合作伙伴开始, 寻求更多双边和多边合作机会。^③

一方面, 加拿大积极参加并组织国际气候会议以及多边论坛, 是全球气候治理的重要推手。2017 年 9 月, 加拿大与欧盟和中国在蒙特利尔共同

① Omer Aziz, “Canada an International Laggard on Climate Change,” <http://www.thestar.com/opinion/commentary/2015/04/20/Canada-an-international-laggard-on-climate-change.html>, 最后访问时间: 2019 年 10 月 24 日。

② Bronskill J., “We’re back,” <http://news.nationalpost.com/new/canadian-politics/we-reback-justin-trudeau-says-in-message-to-canadas-allies-abroad>, 最后访问时间: 2019 年 10 月 24 日。

③ “Canada’s National Statement at COP21 | Prime Minister of Canada,” <https://pm.gc.ca/eng/news/2015/11/30/canadas-national-statement-cop21>, 最后访问时间: 2019 年 10 月 25 日。

举行部长级会议
的执行。^① 加拿大
mentment), 并且
碳化合物以减少
拿大魁北克省夏
源和发展清洁能
生效。^③ 另一方面
作, 就气候变化
7 月, 美加墨三
略计划”, 将减
美加墨还通过举
创新增长和增强
标, 将通过加强
加拿大和其他 G7
普及新能源以减
个省政府与墨西

① “Canada’s Sec
ment - climate
nial - report. h

② “Canada’s Thir
climate - chang
munication - th

③ “The Official V
monde/assets/
summit - comm

④ “Strategic Plan
cec.org/sites/
问时间: 2019

⑤ “North Americ
ecc/document
greement - env

⑥ “G7 Ise - Shin
访问时间: 20

举行部长级会议，另有 34 个国家代表参会，旨在推动《巴黎协定》目标的执行。^① 加拿大于 2017 年 11 月批准了《基加利修正案》(The Kigali Amendment)，并且其于 2019 年 1 月 1 日生效，该修正案旨在逐步淘汰氢氟碳化合物以减少温室气体排放。^② 2018 年 6 月 8 日，G7 领导人峰会在加拿大魁北克省夏洛瓦举行，会议主题包括共同应对气候变化、保护海洋资源和发展清洁能源，致力于为气候变化提供解决方案，推动《巴黎协定》生效。^③ 另一方面，特鲁多政府加强与周边美洲国家在气候治理方面的合作，就气候变化议题签订协议，以助推《巴黎协定》生效。早在 2015 年 7 月，美加墨三国环境合作委员会举行会议并宣布了“2015~2020 年战略计划”，将减缓和适应气候变化确定为北美合作的第一要务。^④ 此外，美加墨还通过举行年度理事会不断完善《北美环境合作协定》，促进绿色创新增长和增强合作伙伴关系。^⑤ 加拿大签订《巴黎协定》并制定减排目标，将通过加强与国际社会的合作推动《巴黎协定》实施。2017 年 6 月，加拿大和其他 G7 国家承诺到 2025 年取消对无效化石燃料的补贴，旨在普及新能源以减少对环境的污染。^⑥ 2017 年 12 月，加拿大联邦政府和五个省政府与墨西哥、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加和美国政府一起发表了

-
- ① “Canada’s Second Biennial Report on Climate Change,” <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/greenhouse-gas-emissions/second-biennial-report.html>, 最后访问时间: 2019 年 10 月 27 日。
 - ② “Canada’s Third Biennial Report on Climate Change,” <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/greenhouse-gas-emissions/seventh-national-communication-third-biennial-report.html>, 最后访问时间: 2019 年 10 月 27 日。
 - ③ “The Official Website of the Government of Canada,” https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/international_relations-relations_internationales/g7/2018-06-09-summit-communique-sommet-en.pdf, 最后访问时间: 2019 年 10 月 27 日。
 - ④ “Strategic Plan of the Commission for Environmental Cooperation 2015 - 2020,” http://www.cec.org/sites/default/files/documents/strategic_plans/strategic_plan_2015-2020.pdf, 最后访问时间: 2019 年 10 月 25 日。
 - ⑤ “North American Agreement Environmental Cooperation,” <https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/international-affairs/compendium/2018/batch-11/north-american-agreement-environmental-cooperation.pdf>, 最后访问时间: 2019 年 10 月 25 日。
 - ⑥ “G7 Ise - Shima Leaders’ Declaration,” <http://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf>, 最后访问时间: 2019 年 10 月 26 日。

《美洲碳市场宣言》(The Declaration on Carbon Markets in the Americas), 旨在加强美洲大陆的碳定价体系合作, 并促进整个碳市场发展。^①

第二, 气候治理的双边合作。除了在全球气候治理多边场合的努力外, 特鲁多还十分重视将双边气候合作作为实现多边合作的手段。与多边气候合作相比, 在双边气候合作中, 可以选择与具有区域代表性的国家就气候变化的某一具体议题进行合作, 所以更加具有针对性。例如, 在欧洲地区, 特鲁多政府在与欧盟进行整体气候治理合作的同时重视与欧盟成员国开展双边合作。2017 年 11 月, 加拿大和英国在《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change) 第 23 次缔约方大会 (COP 23) 上共同创立并启动了“助力淘汰煤炭联盟”(Powering Past Coal Alliance)。该联盟旨在用清洁能源代替高排放的煤炭, 优化能源使用结构, 减少碳排放以兑现对《巴黎协定》的承诺, 即把全球平均气温升幅控制在 2℃ 之内 (与工业化前水平相比), 并努力将气温升幅控制在 1.5℃ 之内 (与工业化前水平相比)。^② 2017 年, 加拿大与法国共同制订了联合行动计划 (France - Canada Climate Partnership), 旨在响应全球气候行动, 推动《巴黎协定》生效。^③ 在亚太地区, 加拿大与中国开展了大量的气候治理合作。2017 年 12 月 4 日, 中加签署了《中国 - 加拿大气候变化和清洁增长联合声明》, 中加双方一致同意在气候变化和清洁增长合作方面建立部长级对话机制, 以促进化石能源向清洁燃料转型, 还更新了双边环境合作谅解备忘录。2017 年 6 月, 中国国家能源局和加拿

① “National Communications and Biennial Report,” <https://unfccc.int/process/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-reports-annex-i-parties/submitted-national-communications-from-annex-i-parties>, 最后访问时间: 2019 年 10 月 28 日。

② “Powering Past Coal Alliance (PPCA),” <https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/international-affairs/compendium/2018/batch-4/powering-past-coal-alliance-2018.pdf>, 最后访问时间: 2019 年 10 月 28 日。

③ “France - Canada Climate Partnership, Paris, France,” <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/canada-international-action/international-collaboration/france-canada-climate-partnership.html>, 最后访问时间: 2019 年 10 月 28 日。

大自然资源部续签了
对话将为促进清洁能源
问题, 在技术层面
气候治理中发挥领导
第三, 为国际
助也是特鲁多政府
资, 帮助脆弱国家
能力。^③ 在召开巴黎
会议时表示, 在未
家向低碳经济体过
veloped Countries F
变化的需要, 并接
统。^④ 这些不仅兑
hagen Accord) 做出

① 《中国 - 加拿大
www.fmpc.gov
年 10 月 28 日。

② “Center for Inter
Terrestrial Geoe
ship,” *Canada*
tions/making -
climate, 最后

③ 脆弱国家在这

④ “Prime Minister
news/news - re
change - action

⑤ 最不发达国家
项目提供资金
and_support/fi
间: 2019 年 1

⑥ “Canada Second
canada.ca/en/
sions/second -

大自然资源部续签了《关于能源领域合作的谅解备忘录》，中加能源二轨对话将为促进清洁能源发展提供解决方案。^① 加拿大和印度针对气候变化问题，在技术层面进行合作，旨在用高新技术改善气候环境，以便在全球气候治理中发挥领导作用。^②

第三，为国际社会尤其是发展中国家提供应对气候变化的人道主义援助也是特鲁多政府参与全球气候治理的一个重要路径，例如，增加气候融资，帮助脆弱国家优化能源结构、完善基础设施以增强其应对气候变化的能力。^③ 在召开巴黎气候大会前夕，特鲁多在马耳他参加英联邦政府首脑会议时表示，在未来5年，加拿大将拨款26.5亿美元，用于帮助脆弱国家向低碳经济体过渡。^④ 加拿大还向最不发达国家基金^⑤（The Least Developed Countries Fund）拨款3000万加元用于帮助脆弱国家满足适应气候变化的需要，并拨款1000万加元用于改善发展中国家气象灾害预警系统。^⑥ 这些不仅兑现了加拿大根据2009年《哥本哈根协定》（*The Copenhagen Accord*）做出的承诺，即与其他国家合作，联合调动气候融资（到

① 《中国-加拿大气候变化和清洁增长联合声明》，中华人民共和国外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1516435.shtml，最后访问时间：2019年10月28日。

② “Center for International Government Innovation,” <https://www.cigionline.org/>; “Making Terrestrial Geoengineering Technologies Viable—An Opportunity for India-Canada Climate Leadership,” *Canada-India Track 1.5 Dialogue Paper*, No. 3, <https://www.cigionline.org/publications/making-terrestrial-geoengineering-technologies-viable-opportunity-india-canada-climate>，最后访问时间：2019年10月28日。

③ 脆弱国家在这里是指排放量大且治理不善的发展中国家。

④ “Prime Minister Announces Investment in Global Climate Change,” <https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2015/11/27/prime-minister-announces-investment-global-climate-change-action#>，最后访问时间：2019年10月30日。

⑤ 最不发达国家基金是一个多边融资机制，为最不发达国家适应行动计划及确定适应需求的项目提供资金支持。参见《联合国气候变化框架公约》，http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/least_developed_country_fund/items/4723.php，最后访问时间：2019年10月30日。

⑥ “Canada Second Biennial Report on Climate Change,” The Government of Canada, <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/greenhouse-gas-emissions/second-biennial-report.html>，最后访问时间：2019年10月30日。

2020 年达到每年 1000 亿美元), 而且也兑现了根据 2015 年《巴黎协定》做出的承诺, 即继续增加各种来源和渠道的融资 (到 2025 年前更新集体筹资目标)。特鲁多政府还做出其他气候融资承诺: 为 G7 气候保险倡议 (G7 National Climate Insurance Initiative) 拨款 5000 万加元, 旨在帮助发展中国家保护人民免受气候变化造成的灾难; 为 G7 非洲可再生能源倡议拨款 1.5 亿加元, 用于加快在非洲普及可再生能源的进程; 向气候和清洁空气联盟 (Climate and Clean Air Coalition) 融资 1000 万美元。^①

(二) 特鲁多政府的气候治理面临的现实困境

中等国家通过多双边合作推动气候治理机制建立和完善, 为全球治理贡献力量。事实上, 中等国家在参与气候治理过程中也面临一些现实困境, 诸如世界大国权力的制约、自身实力的限制、国内政治形势和经济发展情况的变化等。

首先, 中等国家多与世界超级大国结盟, 它们通常会选择依附或迎合大国的政策, 以获得大国的庇护和提升在世界体系中的地位。加拿大常被比作美国的“跟随者”, 对美国的政策亦步亦趋。虽然就目前来看, 加拿大的对外政策具备一定的自主性和独立性, 但很难说美国相继退出《京都议定书》(The Kyoto Protocol) 和《巴黎协定》对加拿大参与气候治理没有产生任何负面影响。美国的单边利己主义挫伤了中等国家参与全球治理的积极性和自信心。其次, 中等国家有限的实力和国际话语权束缚了它们参与气候治理的手脚。气候治理需要资金的投入, 中等国家经济发展压力大, 失业率高, 财政赤字严重, 难以支付气候治理的成本。在大国政治博弈的背景下, 中等国家的国际话语权显得无足轻重, 使各国就气候治理议题很难达成一致的治理方案, 久而久之就会重创中等国家参与气候治理的热情。在参与国际气候事务中, 加拿大同样面临上述问题, 但更加突出

^① “Canada Second Biennial Report on Climate Change,” The Government of Canada, <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/greenhouse-gas-emissions/second-biennial-report.html>, 最后访问时间: 2019 年 10 月 30 日。

的矛盾是: 一方面, 实
程; 另一方面, 实

从宏观上说, 特
与国家利益难以平

各难以摆脱的困境。
一全球公共产品的

中等国家难以割舍
多政府积极开展双

是与此同时, 其难以
利益。从微观上说,

济与推行气候政策
出扩建跨山油管 (T

采和出口, 这让气候
特鲁多着力推动金

国成员批准了这一重
管道项目, 并投入 8

油量将高达 89 万桶
海岸, 然后面向国际

an Environmental Ass
年会排放 1350 万 ~

2000 万 ~ 2600 万吨
就业岗位, 促进阿尔

^① 魏光启:《中等国

^② David Carment, “
com/wp-content/”
月 1 日。

^③ David Carment, “
da.com/wp-conte
11 月 1 日。

的矛盾是：一方面，加拿大凭借多边主义思想引导全球气候治理谈判进程；另一方面，实际上，加拿大在全球气候治理中取得的成就有限。

从宏观上说，特鲁多政府参与气候治理所面临的困境主要是全球利益与国家利益难以平衡。全球利益与国家利益的冲突是中等国家参与气候事务难以摆脱的困境。^① 在全球气候治理过程中，良好的生存和发展环境这一全球公共产品的提供需要中等国家在多边组织和机制中有所付出。如果中等国家难以割舍本国的利益，那么合作治理的效果就将大打折扣。特鲁多政府积极开展双边和多边气候治理合作是维护全球公共利益的作为，但是与此同时，其难以舍弃本国的发展利益，即未能平衡好全球利益与国家利益。从微观上说，特鲁多政府的气候治理面临的困境主要是发展能源经济与推行气候政策难以平衡。特鲁多在制定一系列气候政策的同时，还提出扩建跨山油管（Trans Mountain Pipeline）项目，以促进油砂、石油的开采和出口，这让气候治理陷入困境。为了打破现有南北走向管线的局限，特鲁多着力推动金德摩根跨山油管扩建。2016年11月，特鲁多和他的内阁成员批准了这一重大的油管项目，花费45亿加元（33.7亿美元）买下管道项目，并投入86亿美元进行修建，预计建成后，阿尔伯塔省的日输油量将高达89万桶，而这些石油将通过管道运输到不列颠哥伦比亚省西海岸，然后面向国际石油消费市场。^② 经加拿大环境评估署（The Canadian Environmental Assessment Agency）的估算，金德摩根跨山油管的扩建每年会排放1350万~1700万吨温室气体，待项目正常运营后，每年会排放2000万~2600万吨温室气体。^③ 但特鲁多政府称该油管项目可提供更多就业岗位，促进阿尔伯塔省经济的发展，增加政府的财政收入。

① 魏光启：《中等国家与全球多边治理》，《太平洋学报》2010年第12期，第43页。

② David Carment, "2017 Trudeau Report Card: Rhetoric VS Reality," <http://iaffairscanada.com/wp-content/uploads/2018/07/2017TrudeauReportCard.pdf>, 最后访问时间：2019年11月1日。

③ David Carment, "2017 Trudeau Report Card: Rhetoric VS Reality," <http://iaffairscanada.com/wp-content/uploads/2018/07/2017TrudeauReportCard.pdf>, 最后访问时间：2019年11月1日。

此外, 为了促进能源经济发展, 特鲁多表示会支持特朗普给基石 (Keystone XL) 管道项目“开绿灯”的决定。该管道将阿尔伯塔省的沥青和石油运输到美国的炼油厂, 其中, 油砂中的重油需要和其他不同类型的石油进行精炼, 这一过程会产生大量的污染气体, 沥青经管道运输到美国也会排放大量的温室气体。但是如果基石管道项目建成, 其日运油量将达到 80 万桶, 这样, 基石管道系统的日运油量将达到 110 万桶。这会降低石油运输成本, 增加石油出口利润, 为加拿大能源出口提供安全保障。早在 2017 年 3 月, 特鲁多在得克萨斯州的能源会议上宣称: 没有哪个国家会对 1730 亿桶的石油无动于衷。^① 这表明特鲁多会加大对战略能源开采的支持力度, 促进石油出口。由此可见, 在气候治理方面, 特鲁多政府与哈珀政府具有相同之处, 即始终以保持经济竞争力为前提, 以复苏国内经济为目标, 坚持国家利益和能源政策优先原则, 对气候与能源政策很难做到平衡。

(三) 国内气候政策实施不力, 减排目标难以落实

2015 年 11 月, 特鲁多在第 21 届联合国气候变化大会上发表国家声明并签署了《巴黎协定》, 承诺在 2005 年基础上, 到 2020 年将排放量减少 15%, 到 2030 年将排放量减少 30%。^② 为了实现减排目标和恢复在全球气候治理中的领导地位, 特鲁多政府在国内实施了配套的气候政策, 先后颁布了一系列气候治理法案。2016 年 12 月 9 日, 特鲁多政府颁布了《泛加拿大清洁增长和气候变化框架》 (Pan - Canadian Framework on

① “Justin Trudeau,” Cited in Jeremy Berke, “‘No Country Would Find 173 Billions Barrels of Oil in the Ground and Just Leave Them’: Justin Trudeau Gets a Standing Ovation at an Energy Conference in Texas,” *Business Insider*, <http://www.businessinsider.com/trudeau-gets-a-standing-ovation-at-energy-industry-conference-oil-gas-2017-3>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 2 日。

② “Policy Research: 2019 Trudeau Report Card,” *Canadian Foreign Policy Journal*, March 14, 2019, <http://iaffairscanada.com/wp-content/uploads/2019/03/2019-Trudeau-Report-Card-Web.pdf>, 最后访问时间: 2019 年 10 月 24 日。

Clean Growth and Clim
大应对气候变化的韧
碳污染定价; 联合电
强清洁技术创新和基
月 21 日, 《温室气体
Acc) 已获批准, 该法
气候变化进程。^② 联邦
汽油、柴油、丙烷、
2018 年每排放一吨
元/吨; 二是基于产
Pricing System), 即
任, 例如, 向联邦
消信用额, 允许温
《巴黎协定》的减
煤炭过渡计划》(“
淘汰并代替煤炭等
联盟”的基础。

虽然特鲁多政
政策, 但是缺乏具
第一任期, 特鲁多
在第二次大选中,

① “Pan - Canadi
mate Change a
weather/climat

② “Greenhouse
acts/G - 11. 5

③ “Carbon Prici
canada.ca/en
pollution/outp

Clean Growth and Climate Change), 该框架旨在实现减排目标和增强加拿大应对气候变化的韧性, 以促进经济清洁增长。它主要包含三方面内容: 碳污染定价; 联合电力、交通和工业等部门采取辅助措施以促进减排; 加强清洁技术创新和基础设施建设以增强应对气候变化的韧性。^① 2018年6月21日, 《温室气体污染定价法》(*The Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*) 已获批准, 该法通过一系列温室气体排放源适用定价机制来减缓气候变化进程。^② 联邦碳定价系统有两个影响要素: 一是化石燃料(例如, 汽油、柴油、丙烷、天然气) 的费用, 由燃料生产商或分销商支付, 即2018年每排放一吨二氧化碳征收10美元, 目标是到2020年征收50美元/吨; 二是基于产出的高排放工业设施定价系统(*The Output - Based Pricing System*), 即企业需要对超过年度排放限额的排放量承担相应责任, 例如, 向联邦政府付费、提交联邦政府发行的信贷或提交合格的抵消信用额, 允许温室气体排放配额在企业间交易。^③ 为了进一步实现《巴黎协定》的减排目标, 特鲁多政府于2018年11月宣布了《加拿大煤炭过渡计划》(*The Canada Coal Transition Initiative*), 旨在用清洁能源淘汰并代替煤炭等化石燃料, 巩固加拿大和英国启动的“助力淘汰煤炭联盟”的基础。

虽然特鲁多政府雄心勃勃地制定了减排目标, 出台了一系列气候治理政策, 但是缺乏具体实施方案, 政策实施不力导致减排目标难以实现。在第一任期, 特鲁多承诺到2030年将排放量在2005年的基础上降低30%, 在第二次大选中, 他更是夸下海口: 如果这次能当选总理, 那么到2030

① “Pan - Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change, Canada’s Plan to Address Climate Change and Grow the Economy 2016,” <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/pan-canadian-framework.html>, 最后访问时间: 2019年11月3日。
② “Greenhouse Gas Pollution Pricing Act,” June 21, 2018, <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/G-11.55>, 最后访问时间: 2019年11月3日。
③ “Carbon Pricing: Regulatory Framework for the Out - based Pricing System,” <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/climate-action/pricing-carbon-pollution/output-based-pricing-system.html>, 最后访问时间: 2019年11月4日。

年我们不仅能实现 2030 年的减排目标而且会超额完成。^① 但是国家清单报告表明, 2017 年, 加拿大的温室气体排放量为 7.16 亿吨, 相比 2005 年, 只减少了 1500 万吨, 即只减少了 2%,^② 而自 2005 年以来, 加拿大的碳排放趋势相对平稳, 石油和汽油部门增加的排放量远超电力部门和重工业减少的排放量, 所以如果按照目前的减排进程和方案且不加以改进的话, 那么 2030 年的减排目标基本上是不可能实现的。2016 年, 加拿大人均碳排放量高达 18.9 吨, 远高于 G20 国家人均 7.5 吨的排放量。^③ 特鲁多政府规定, 自 2018 年起, 每排放一吨碳征收 10 美元, 计划到 2022 年征收 50 美元/吨。但相关研究表明: 加拿大想实现减排目标, 需要征收 100 美元/吨的碳税。^④ 此外, 碳税政策遭到某些省份的极力反对, 联邦政府已承诺将所有碳税收入返还给原产地司法管辖区, 但具体怎么返还没有明确的规定。虽然特鲁多政府成功实施了《泛加拿大清洁增长和气候变化框架》, 但框架中的内容多是“进行中的对话”, 缺乏具体的计划战略和实际行动方案。截至 2017 年, 加拿大对可再生能源的投资只有 27 亿美元, 投资额不仅远远不及中美两国的 1261 亿美元和 405 亿美元, 而且落后于同样是中等强国的日本、印度、德国、澳大利亚等。^⑤ 另外, 特鲁多

- ① “Is Trudeau Doing Enough on Climate Change?” *BBC News*, September 28, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-49804234>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 4 日。
- ② “Canada’s Changing Climate Report,” <https://www.nrcan.gc.ca/maps-tools-and-publications/publications/climate-change-publications/canada-changing-climate-reports/canadas-changing-climate-report/21177>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 5 日。
- ③ “Canada’s Emissions Rank High in G20, by the Canadian Press in News, Politics,” <https://www.nationalobserver.com/2019/11/12/news/canadas-emissions-rank-high-g20>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 13 日。
- ④ Marie-Daniell Smith, “Secret Briefing Says up to \$300-per-tonne Federal Carbon Tax by 2050 Required to Meet Climate Targets,” *National Post*, <http://nationalpost.com/news/politics/secret-briefing-says-up-to-300-per-tonne-federal-carbon-tax-by-2050-required-to-meet-climate-targets>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 5 日。
- ⑤ Marie-Daniell Smith, “Secret Briefing Says up to \$300-per-tonne Federal Carbon Tax by 2050 Required to Meet Climate Targets,” *National Post*, <http://nationalpost.com/news/politics/secret-briefing-says-up-to-300-per-tonne-federal-carbon-tax-by-2050-required-to-meet-climate-targets>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 5 日。

进执政评估报告显
面的四次评估结果
多刚上任时制定了
实施方案, 减排效
诺实现的, 特鲁多
策政策, 并将政策

三

特鲁多政府与
现实来看, 加拿大
的国际合作以减排
Canada's Changing
温上升了 1.7℃,
了 2.8℃, 是全球
理事国, 加拿大
求。在国内经济
能源出口。在政
受到社会民意的

第一, 特鲁
面, 特鲁多政府
际地位。历史上
加拿大变成气候

- ① 根据《加拿大...
da.com/can...
最后访问时
- ② “2019 Canada...
www.nrcan...
最后访问时

的执政评估报告显示,自上任100天到2019年,其在环境和气候治理方面的四次评估结果分别是A-、B-、B+、B-。^①评估结果反映出特鲁多刚上任时制定了宏大的减排目标,赢得民心,但在实际行动中缺乏具体实施方案,减排效果甚微。由此可见,气候治理目标不是靠雄心勃勃的承诺实现的,特鲁多要想在气候治理方面有更多的建树,必须进一步完善气候政策,并将政策贯彻落实到实际行动中去。

三 特鲁多政府实施气候治理政策的动因

特鲁多政府气候政策呈现上述特点主要有以下几方面的原因。从客观现实来看,加拿大是北极国家,气候变暖的严峻形势促使其重视气候治理的国际合作以减缓气候变化进程。《2019年加拿大气候变化报告》(2019 Canada's Changing Climate Report)显示,1948~2018年,加拿大平均气温上升了1.7℃,约是全球气温增幅的两倍,西北部的一些地区气温上升了2.8℃,是全球气温增幅的三倍。^②此外,为成为联合国安理会非常任理事国,加拿大通过参与气候治理恢复国家形象和国际信誉,满足利益诉求。在国内经济层面,特鲁多政府需要创造更多的就业岗位,如通过促进能源出口。在政治体制层面,特鲁多政府不仅受地方省政府的牵制,而且受到社会民意的影响。

第一,特鲁多政府参与气候治理是为了实现中等国家的利益。一方面,特鲁多政府通过参与气候治理,迅速取得外交成果以巩固加拿大的国际地位。历史上的加拿大是全球环境治理中的积极领导者,但哈珀政府使加拿大变成气候治理的“拖后腿者”,特鲁多政府积极参与气候合作,以

^① 根据《加拿大外交政策杂志》的总理年度报告总结得出,详情参见 <http://iaffairscanada.com/canadian-foreign-policy-journal-cfpj/>, <http://iaffairscanada.com/research-2/>, 最后访问时间:2019年11月5日。

^② “2019 Canada's Changing Climate Report (CCCR 2019),” https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/Climate-change/pdf/CCCR_FULLREPORT-EN-FINAL.pdf, 最后访问时间:2019年11月5日。

恢复国家形象和国际声誉。气候合作是低政治领域的外交合作, 不易引起别国的防备和警惕, 较容易取得合作成果。加拿大紧紧抓住气候治理的契机, 开展气候外交, 通过建立互信, 促进政治、经济、贸易等领域的合作, 丰富外交内容, 进而巩固外交成果。加拿大作为中等强国, 通过气候外交加强国际合作, 有助于其在国际社会掌握一定的话语权, 增强国家软实力, 巩固其中等强国的地位。另一方面, 特鲁多政府通过参与气候治理, 为加拿大重新获得联合国安理会非常任理事国席位积累信誉。加拿大曾六次担任联合国安理会非常任理事国, 但在 2010 年哈珀政府期间竞选失败, 没能争取到该席位, 引起国内民众的热议。2016 年 2 月 12 日, 在联合国秘书长潘基文访问加拿大时, 特鲁多明确提出: 加拿大将修复与联合国的关系, 进一步加大参与联合国维和行动力度, 希望重新担任联合国安理会非常任理事国。^①

第二, 由于经济复苏的需要和能源生产消费不集中的问题, 特鲁多政府需要关注能源政策以推动经济复苏和能源行业发展。决定一个国家参与全球气候治理的关键因素是国家利益, 而不是国家形象或国际规范。^② 特鲁多上台时, 面临高失业率和经济下行的压力, 必须采取措施复苏国内经济, 因此, 在制定气候政策时, 其需要兼顾经济和政治两方面。

特鲁多政府执政时, 加拿大经济不景气, 下行压力大, 复苏国内经济成为第一要务。特鲁多上台时, 加拿大失业率高达 7.1%, 经济增长率仅为 0.69%,^③ 面临经济复苏的压力, 特鲁多制定气候政策时不得不考虑经

① 刘丹:《2016 年加拿大外交形势》, 载唐小松主编《加拿大发展报告 (2017)》, 社会科学文献出版社, 2017, 第 72 页。
② 谢来辉:《全球环境治理“领导者”的蜕变: 加拿大的案例》, 《当代亚太》2012 年第 1 期, 第 137 页。
③ “Labour Force Characteristics by Province, Monthly, Seasonally Adjusted,” *Statistics Canada*, <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1410028701>; “Gross Domestic Product at Basic Prices by Industry, Monthly, Growth Rates,” *Statistics Canada*, <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3610043402>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 5 日。

济因素。对于加拿大
不仅能增加就业岗位
实现了平稳增长,
3%, 2019 年上半年
经降到 5.5%。^① 这
就业岗位。2017 年
大国内生产总值的
年, 能源行业增加
计平均每年会增加
的财政收入。^③
加拿大的经济
国。但特朗普上台
大能源进口的依赖
的需求量会进一步
创造了机会。^②
各国对能源的需求
国家增加 62%,
26%。^④ 预计到 2

① “Labour Force
<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1410028701>
Product at Ba
www150. stat
月 5 日。
② “2019 Crude
capp/custom
76017396202
③ “2018 Econo
GGAS,” pp.
conomic - rep
④ “World Ener
2018, 最后

济因素。对于加拿大来说,发展能源行业获得的经济效益是显而易见的,不仅能增加就业岗位,还能振兴国内经济。特鲁多执政期间,加拿大经济实现了平稳增长,失业率得到了有效控制。其中,2017年经济增长率为3%,2019年上半年经济增长率为1.5%,截至2019年10月,失业率已经降到5.5%。^①这主要得益于能源行业的发展带来的财政收入、增加的就业岗位。2017年,石油和天然气行业的产值为1010亿美元,占加拿大国内生产总值的5.34%,能源行业增加了53.3万个工作岗位。2018年,能源行业增加了52.8万个工作岗位。^②石油和天然气行业的发展预计平均每年会增加12万个工作岗位,至2030年,额外增加454亿美元的财政收入。^③

加拿大的经济发展主要依赖能源出口,而且美国是它的第一大出口国。但特朗普上台后注重能源独立,大力促进能源出口,减少美国对加拿大能源进口的依赖,迫使加拿大开拓国际能源市场。而且未来全球对能源的需求量会进一步增加,尤其是亚洲新兴经济体,它们为加拿大能源出口创造了机会。《2018年世界能源展望》中的数据显示,2017~2040年,各国对能源的需求量剧增,印度增加109%,东南亚国家增加67%,中东国家增加62%,非洲国家增加57%,南美洲国家增加37%,中国增加26%。^④预计到2050年,全球人口会增加到98亿人,比2016年多20亿

① “Labour Force Characteristics by Province, Monthly, Seasonally Adjusted,” *Statistics Canada*, <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1410028701>; “Gross Domestic Product at Basic Prices by Industry, Monthly, Growth Rates,” *Statistics Canada*, <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3610043402>, 最后访问时间:2019年11月5日。

② “2019 Crude Oil Forecast, Markets and Transportation,” <https://www.capp.ca/-/media/capp/customer-portal/documents/317292.pdf?modified=20180403153222&la=en&hash=7601739620275C83089804EA8D5DCDBE001A>, 最后访问时间:2019年11月11日。

③ “2018 Economic Report Series: A Global Vision for the Future of Canadian Oil and Natural GGAS,” pp. 12-13, <https://www.capp.ca/wp-content/uploads/2019/11/CAPP-cap-economic-report-2018-1.pdf>, 最后访问时间:2019年11月12日。

④ “World Energy Outlook 2018,” p. 3, <https://webstore.iea.org/world-energy-outlook-2018>, 最后访问时间:2019年11月10日。

人; 预计到 2040 年, 全球对能源的需求量会增加 30%。^① 根据《2017 年世界能源展望》对未来世界能源使用结构的预测可知, 到 2040 年, 使用比例较高的能源依次是: 石油 (27%)、天然气 (25%)、煤 (22%)。^② 加拿大是一个能源禀赋型国家, 是发达国家中少数的能源净出口国之一, 油气资源尤为丰富, 是世界第三大石油储备国和第五大天然气生产国^③, 是填补能源市场空缺的合适选择。开拓国际能源市场, 只有能源储备是远远不够的, 加强国内能源基础设施建设才是关键, 油管建设是重中之重。

加拿大能源生产和消费分布情况不均, 形成能源利益集中的格局, 导致在国内政治中形成了势力强大的反对减排的阵营。该阵营迫使联邦政府加快跨山油管建设进程, 否则将极力反对联邦政府实施的气候治理政策, 甚至闹独立, 分裂国家。联邦政府加大能源开采力度, 加快能源出口管道建设, 是为了维护能源集团的经济利益, 稳定社会秩序, 维护国家安全和统一。据统计, 2017 年, 排放量靠前的省份依次是阿尔伯塔省、安大略省、魁北克省、萨斯喀彻温省和不列颠哥伦比亚省, 这五个省份的温室气体排放量占加拿大温室气体排放总量的 90% 以上。^④ 同时加拿大西部省份 (尤其是阿尔伯塔省) 也是能源生产大省, 日产油量高达 38 万桶, 占加拿大日总产油量的 95%。^⑤ 换言之, 能源生产大省同时也是温室气体排放大省, 联邦政府在地方政府推行气候治理政策时也不能忽视地方的经济利

① “The World Population Prospects, 2015 Revision,” UNDESA, 2017; “The World Energy Outlook 2017,” IEA, 2017, p. 5, <https://webstore.iea.org/world-energy-outlook-2017>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 10 日。

② “World Energy Outlook 2017,” <https://www.iea.org/weo2017>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 11 日。

③ “International Energy Data and Analysis,” U. S. Energy Information Agency; “World Energy Outlook 2012,” International Energy Agency, <http://www.worldenergyoutlook.org/publications/weo-2012>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 11 日。

④ “National Inventory Report Executive Summary 2018,” <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/greenhouse-gas-emissions/sources-sinks-executive-summary-2019.html>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 12 日。

⑤ “2019 Crude Oil Forecast, Markets and Transportation,” p. 9, <https://www.capp.ca/wp-content/uploads/2019/11/338843.pdf>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 13 日。

益, 否则将造成
份 (阿尔伯塔省
尔伯塔省的呼声
上反映了对联邦
联邦政府实施的
益被剥削的同时
涨。总之, 能源
理政策陷入困境
行业发展的措施

第三, 气候
是一个联邦制国
各自的政策, 虽
用, 但这在一定
效果, 例如联邦
省取消了贸易限
对碳税政策, 萨
邦政府。虽然目
政府缺乏与地方
目标。因此, 联
则就形同虚设。
碍气候政策的实
成选票, 特鲁多
示, 58% 的加拿
的人认为不会影
境和气候变化是

① “Nanos Suvery,
load.com/wp-
lated-report -

益，否则将造成严重的政治后果。2019年大选之后，加拿大西部三个省份（阿尔伯塔省、萨斯喀彻温省和马尼托巴省）纷纷闹独立，其中，阿尔伯塔省的呼声最高。这表面上反映了这些省份对大选结果的不满，实际上反映了对联邦政府对地方政府能源行业发展支持力度不够的不满。随着联邦政府实施的气候治理政策与当地石油行业的矛盾加剧，西部省份在利益被剥削的同时，还要为东部提供资源，导致西部省份要求独立的呼声高涨。总之，能源利益的集中分布和减排阵营的形成使特鲁多实施的气候治理政策陷入困境，联邦政府在实施气候治理政策的同时必须采取促进能源行业发展的措施，以平息国内矛盾，稳定社会秩序。

第三，气候政策受松散的联邦体制和社会民意的影响。首先，加拿大是一个联邦制国家，各省份和各地区都具有高度的独立性。它们有权制定各自的政策，虽然联邦政府在气候政策的制定和实施上起至关重要的作用，但这在一定程度上牵制了联邦政府政策的推行，进而影响政策的实施效果，例如联邦政府在实施碳税政策时，就遭到某些省份的阻挠。安大略省取消了贸易限额制度，阿尔伯塔省因联邦政府迟迟不批准油管项目也反对碳税政策，萨斯喀彻温省和马尼托巴省曾一度因反对碳税政策而起诉联邦政府。虽然目前各省份和地区政府没有权力反对国际规范，但由于联邦政府缺乏与地方政府的合作，联邦政府不可能实现《巴黎协定》的减排目标。因此，联邦政府制定的政策需要联合甚至依靠地方政府来执行，否则就形同虚设。但地方政府和联邦政府的利益有时会相互冲突，因而会阻碍气候政策的实施。其次，社会民意会影响气候政策，而民意会直接转换成选票，特鲁多不得不考虑民众的诉求。Nanos Research的民意调查显示，58%的加拿大民众认为非常影响，26%的人认为会影响，只有15%的人认为不会影响，另有1%的人不确定。^①在2019年8月的民调中，环境和气候变化是人们最关心的问题，有33%的民众认为其是加拿大需面

^① “Nanos Suvery,” CTV News, <https://seureservercdn.net/198.71.233.47/823.910.myftpupload.com/wp-content/uploads/2019/06/2019-1443D-CTV-May-Climate-change-Populated-report-with-tabs.pdf?time=1574808579.pdf>, 最后访问时间：2019年11月13日。

对的重大议题。相比之下,认为医疗、财政赤字、经济是重大议题的民众分别只占 20%、15%、14%,其中 69% 的民众认为气候问题应该是下一届政府首先应该处理的问题;52% 的民众认为联邦政府应努力应对气候变化,34% 的民众认为应该发展油气行业,另有 14% 的民众不确定。^①此外,54% 的民众认为联邦政府应该采取更多措施以实现《巴黎协定》的减排目标。47% 的民众认为特鲁多在应对气候变化上做得不够,30% 的民众认为他处理气候问题态度强硬,23% 的民众认为当前的气候政策可行。由此可见,民众对气候变化的关注程度很高。

四 特鲁多政府实施的气候治理政策的前景

在第一任期中,特鲁多在气候治理方面尚未取得有效的进展。在第二任期中,特鲁多政府仍会坚持多边主义的合作治理方式,气候治理政策将成为加拿大竞选联合国安理会非常任理事国席位的重要抓手,因此,其仍会以积极应对为主旋律,但是实际的治理效果既取决于如何平衡国内气候治理与能源经济发展的矛盾,也受制于少数党政府的有限发展空间。

(一) 继续深化气候治理的国际合作

在第二任期中,特鲁多政府的气候治理政策仍会以积极应对为主旋律,将继续深化气候治理的国际合作,为争夺联合国安理会非常任理事国席位而努力。首先,加拿大争取重获联合国安理会非常任理事国席位的前景不容乐观,与竞争国相比,甚至暴露出明显的竞争劣势。一方面,加拿大参与的国际维和行动远远少于其他竞争国,维和部队规模较小。截至 2019 年 9 月,加拿大只派遣了 49 名维和人员,但其主要竞争对手意大

^① “Women Are Most Likely to Say That Climate Change Will Influence Their Vote in the Upcoming 2019 Federal Election; Canadians in the Prairies Are Least Likely to Say So,” http://angus-reid.org/wp-content/uploads/2019/09/2019.09.04_Climate_Resources.pdf, 最后访问时间: 2019 年 11 月 13 日。

利、马来西亚、乌干
人、651 人、649 人
大派遣的维和人员略
利地位。另一方面,
2018 年,加拿大提
1.8%, 占国内生产
56 亿美元, 占联邦
远低于国际规定的
后腿, 要想在联合
面做出更大的贡献
的贡献提供了契机
理中造成一定冲击
之地。

其次, 特鲁多
引发了一些外交事
政府的关系一度陷
闻”, 不仅引起印

^① <https://www.contributors>, 最

^② “Strategic Repo
www.international
最后访问时间

^③ “Strategic Repo
www.international
lang = eng, 最

^④ “Foreign Polic
Women’s Right
ties to Immedi
ter.com/canad

^⑤ “Adrienne Ba
<http://torontos>
adventure, 最

、马来西亚、乌干达、西班牙、爱尔兰、韩国分别派出了 1074 人、836 人、451 人、649 人、628 人、620 人。^① 而且在同年其他月份，虽然加拿大派遣的维和人员略多，但都不超过 200 人，与其他竞选国相比，处于不利地位。另一方面，加拿大对外援助的金额和力度远远低于国际标准。2018 年，加拿大提供的国际援助为 61 亿美元，占联邦预算总支出的 0.8%，占国内生产总值的 0.28%；^② 2017 年，加拿大提供的国际援助为 50 亿美元，占联邦预算总支出的 1.7%，占国内生产总值的 0.26%，远远低于国际规定的 0.7% 的标准。^③ 加拿大在以上两个重要指标中严重拖后腿。要想在联合国安理会非常任理事国席位竞选中获胜，必须在其他方面做出更大的贡献，气候治理为加拿大参与国际合作并做出“建设性”的贡献提供了契机。此外，美国退出《巴黎协定》在给加拿大在气候治理中造成一定冲击的同时，也为加拿大在全球气候治理领域腾出了用武之地。

其次，特鲁多政府在第一任期中尚未取得实质性的外交成果，相反却引发了一些外交事件，如 2018 年 8 月，特鲁多政府因人权问题而与沙特政府的关系一度陷入僵局。^④ 再如，特鲁多的印度之行闹出了一系列“丑闻”，不仅引起印度人热议，还饱受加拿大民众的批评。^⑤ 2017 年 12 月，

① <https://www.un.org/zh/index.html>; <https://peacekeeping.un.org/zh/troop-and-police-contributors>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 24 日。

② “Strategic Report on International Assistance – Fiscal Year 2017 – 2018,” pp. 6 – 7, <http://www.international.gc.ca/gac-amc/assets/pdfs/publications/sria-rsai-2017-18-en.pdf>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 24 日。

③ “Strategic Report on International Assistance – Fiscal Year 2016 – 2017,” pp. 3 – 4, <http://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/odaaa-lrmado/sria-rsai-2016-17.aspx?lang=eng>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 25 日。

④ “Foreign Policy CAN, Canada Is Gravely Concerned about Additional Arrests of Civil Society and Women’s Rights Activists in Saudi Arabia, Including Samar Badawi, We Urge the Saudi Authorities to Immediately Release Them and All Other Peaceful Humanrights Activists,” <https://twitter.com/canadafp/status/1025383326960549889>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 26 日。

⑤ “Adrienne Batra, BATRA: No Love for Trudeau’s Disastrous India Adventure,” *Toronto Sun*, <http://torontosun.com/opinion/columnists/batra-no-love-for-Trudeaus-disastrous-india-adventure>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 27 日。

特鲁多第二次访华时, 因加方将人权作为外交和贸易的附加条件, 两国自由贸易协定的谈判没有取得任何进展, 特鲁多算是“空手而归”。^① 中加关系还因孟晚舟事件一度跌至冰点。临近选举年, 特鲁多领导下的加拿大外交失误不断, 与主要大国和新兴大国的关系都相继僵化。在接下来的任期中, 特鲁多将借气候合作之机, 带动清洁能源和技术等方面的合作, 巩固外交成果。

(二) 形成以能源为核心、具有经济竞争力的气候政策

气候政策并不是一项完全独立的政策, 它需要配合能源政策, 以促进经济发展。出于对经济发展和国家利益的考虑, 特鲁多在第二任期中将气候治理政策作为提升国家竞争力的跳板, 其宗旨是增强中等强国的实力。首先, 加拿大在未来将加大对能源的开发力度, 特鲁多在接下来的任期中会加快跨山油管项目的建设进程。以阿尔伯塔省为代表的能源大省对油管项目的呼声日益高涨, 甚至因其迟迟不能落实而闹独立。此外, 特鲁多认为跨山油管项目的修建并不会对气候变化造成负面影响, 并对民众的疑虑做出声明: 在未来十年内会从跨山油管项目的财政投入中拨出 30 亿美元, 用来种植 20 亿棵树。^② 但具体种植方案并没有确定, 人们对实施效果拭目以待。

在特鲁多总理办公室为内阁成员编写的“部长授权书”^③ 中明确提出: 要加快跨山油管扩建来提高原油的市场准入标准, 以减少加拿大石油

- ① Chris Fournier, Josh Wingrove, “Trudeau Leaves China Empty-handed,” *Bloomberg*, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2017-12-07/trudeau-leaves-china-empty-handed-dimming-global-trade-hopes>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 27 日。
- ② Justin Trudeau, “Trudeau’s Claim on Liberal Climate Change Record Partly Accurate,” <https://globalnews.ca/news/5964651/liberal-trudeau-fact-check-climate-change-record/amp/>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 29 日。
- ③ “部长授权书”由政策专家编写, 在加拿大组建新一届政府时, 总理办公室将给内阁成员一份, 里面包含一份授权清单, 清单会列出部长将面临的挑战和其职权范围内的优先注意事项。

生产因管道容量不足
大力发展能源行业,
口渠道, 促进能源出
其次, 加拿大
洁技术开发, 优化
大石油和天然气行
亿美元减少至 2017
业岗位和财政收入
渐自给自足, 世界
大对原油的开采力
加拿大自 2020 年到
每天将开采 576 万
产者协会称: 若继
行业在未来十年将
生产成本, 削弱其
大经济发展的命脉
业链。^⑤

- ④ “Mandate Letters
www.cdhowe.org/letter-minister-
- ⑤ “2018 Economic
tion,” p. 5, <http://report-2018-3>.
- ⑥ 加拿大石化生产
一。该协会代表
成员生产的石油
capp.ca。
- ⑦ “2019 Crude Oil
content/uploads/
- ⑧ “2018 Economic
<https://www.ca>
- ⑨ 3. pdf, 最后访问

生产因管道容量不足而面临的巨大竞争劣势。^① 这说明加拿大政府未来将大力发展能源行业，以增加就业岗位，降低失业率，并进一步疏通能源出口渠道，促进能源出口以带动经济发展。

其次，加拿大将形成具有竞争力的气候政策，该气候政策能推动清洁能源技术开发，优化能源产业结构。由于征收碳税等其他气候倡议，加拿大石油和天然气行业的投资已经连续五年急剧减少，如由2014年的810亿美元减少至2017年的430亿美元，减少了47%。^② 这不仅减少了就业岗位和财政收入，还限制了加拿大能源经济的发展。随着美国能源逐渐自给自足，世界市场对能源的需求量增加，加拿大必须抓住机遇，加大对原油的开采力度。加拿大石化生产者协会（CAPP）^③ 的报告显示，加拿大自2020年到2035年将逐年加大对原油的开采力度，到2035年，每天将开采576万桶，比2014年每天多开采141万桶。^④ 加拿大石化生产者协会称：若继续实行当前这种无效的气候政策，预计石油和天然气行业在未来十年将额外缴纳250亿美元的碳税，这只会增加能源行业的生产成本，削弱其市场竞争力，从而阻碍其发展。而能源行业又是加拿大经济发展的命脉，应对气候变化的关键是要注重技术创新，优化产业链。^⑤

① “Mandate Letters from Grant Bishop to the Incoming Minister of Natural Resources,” <https://www.cdhowe.org/intelligence-memos/grant-bishop-%E2%80%93-ministerial-mandate-letter-minister-natural-resources>, 最后访问时间：2019年11月28日。

② “2018 Economic Report Series Competitive Climate Policy: Supporting Investment and Innovation,” p. 5, <https://www.capp.ca/wp-content/uploads/2019/11/CAPP-cap-economic-report-2018-3.pdf>, 最后访问时间：2019年11月29日。

③ 加拿大石化生产者协会成立于1927年，是加拿大历史最悠久且最有说服力的游说集团之一。该协会代表加拿大上游石油、天然气开采和采矿业等100多家制造业企业的利益，其成员生产的石油和天然气量超过加拿大生产总量的95%，详情参见 <http://www.capp.ca>。

④ “2019 Crude Oil Forecast,” *Markets and Transportation*, p. 6, <https://www.capp.ca/wp-content/uploads/2019/11/338843.pdf>, 最后访问时间：2019年11月29日。

⑤ “2018 Economic Report Series Competitive Climate Policy: Supporting Investment and Innovation,” <https://www.capp.ca/wp-content/uploads/2019/11/CAPP-cap-economic-report-2018-3.pdf>, 最后访问时间：2019年11月29日。

(三) 气候政策的实施将面临更多挑战

一方面,在接下来的任期中,特鲁多政府推行气候政策和发展能源经济将更加难以平衡,面临的国内阻力会更大。原住民一直强烈反对建设连接内陆与西海岸的天然气管道,不列颠哥伦比亚省法院在 2019 年底做出了有利于施工方的裁决,加拿大皇家骑警在 2020 年 2 月初对拦路者采取了武力清除的措施。^①此举在加拿大引发大规模的原住民和环保团体的抗议活动,后来活动演变成局势严峻的封路运动,最终导致加拿大较大的两家铁路公司停运,西部能源出口受阻,经济严重受损,原住民与加拿大联邦政府的关系持续紧张。在野的保守党抨击特鲁多未能保护好西部省份的利益,并要求用武力清除障碍。^②这些议题都是对特鲁多政府的严峻考验,他将如何应对这次危机在很大程度上将决定其领导的少数党能否继续执政。换言之,在特鲁多接下来的任期中,气候政策实施的效果将不仅取决于如何缓解国内气候政策与能源经济发展情况的矛盾,还将受国内其他阻力的影响,诸如原住民与联邦政府僵持的关系、在野党咄咄逼人的态势等。

另一方面,特鲁多政府实施气候政策还将面临更多的挑战,如政党更替、执政根基不牢、反对势力阻挠等。首先,特鲁多这次以微弱的优势获胜,由于没有获得议会多数席位只能组建少数党政府,而加拿大历史上的少数党政府都是“短命”的,执政时间最长可达两年,最短的只有六个月。倘若自由党下台,最有可能取代它的是保守党,保守党应对气候变化的态度多是保守倒退的。既有的气候政策可能会被推翻,气候治理成果会遇冷,取而代之的将是能源的开发、制造业的发展等。其次,特鲁多虽然

^① Federal Minister, "B. C. Premier Try for Meetings with Chiefs over Blockades," *Vancouver Sun*, <https://vancouversun.com/pmn/news-pmn/canada-news-pmn/rail-services-continue-to-feel-brunt-of-anti-pipeline-protests-across-country/wcm/9b1c466b-0d6d-4cd0-9b88-f82d78ca6efd>, 最后访问时间: 2020 年 2 月 24 日。

^② "Scheer Condemns Illegal Blockades," <https://www.conservative.ca/scheer-condemns-illegal-blockades/>, 最后访问时间: 2020 年 2 月 25 日。

放弃组建联合政府，采取“逐案处理”的方式，但是执政根基仍不牢固，在重大议题上难以有新的突破。这意味着特鲁多政府无法再像过去四年一样通过立法机构顺畅执行自己的执政意志，在气候变化等议题上，他需要赢得其他党派的支持，如魁北克集团、新民主党和绿党。但当出现分歧时，他需要做必要的让步和妥协，以达到合作的效果。其中新民主党领袖贾格米特·辛格属于中左翼阵营，对特鲁多构成挑战。再次，即使气候政策能突破重围，在实施过程中也难免会遭到反对势力的阻挠。以阿尔伯塔省为代表的西部省份纷纷表达对选举结果的愤怒，“脱加”情绪不断高涨，特鲁多在西部省份铩羽而归。未来特鲁多在制定和实施气候政策时，不得不兼顾地方政府的利益，否则就将遭到它们的反对。总之，未来特鲁多政府在应对气候变化时将面临更多的挑战，需要做出更多的妥协。

五 结语

中等国家在气候治理中扮演着重要的角色，在参与气候事务中会选择特定的路径以实现自身的利益诉求，但是受国内经济发展和政治体制的制约，又面临一些现实的困境。以加拿大为例，特鲁多政府主要选择多边治理和双边合作的路径参与气候事务，以树立良好的国家形象，重新获得在联合国安理会的非常任理事国席位，维护其在世界体系中的地位。进一步分析加拿大气候政策和其实施情况可以发现，经济发展、体制结构和社会民意三个因素共同发挥作用，决定了加拿大气候治理的力度和成效。

第一，在推行气候政策和复苏国内经济之间，特鲁多政府更加注重经济发展。能源出口是推动加拿大经济发展的驱动力，在难以平衡能源经济发展和气候政策实施的困境下，加拿大决策者认为气候治理会损害经济发展利益，这是制约加拿大实施有效的气候治理政策的根本原因。第二，从加拿大联邦政府和地方政府就推行气候政策的博弈进程来看，相互制衡的联邦制迫使气候政策很难在国内自上而下地落实。不同的利益集团之间的

较量成为特鲁多政府推行气候政策的绊脚石。第三, 社会民意对气候变化的关注度居高不下, 这让加拿大政府不能置气候议题于不顾。总之, 加拿大不会因受到国内经济、体制等因素的限制而放弃对全球气候事务的参与, 气候治理的成效取决于加拿大政府化解能源经济发展和气候政策实施的困境的相关情况。

【内容提要】

区
然、人类、历史
究, 通过对比分
教育中设置的时
本文以区域学专
其发展历程、开
套完备的方案。

【关键词】

【作者简介】

区域并不具
可以从地理、政

* 本文为国家

《国别和区域研究

图书在版编目(CIP)数据

国别和区域研究. 第五卷. 2020年. 第3期: 总第13期 / 罗林主编. --北京: 社会科学文献出版社, 2020. 12

ISBN 978-7-5201-7283-7

I. ①国… II. ①罗… III. ①社会科学-研究 ②区域
经济合作-国际合作-研究-中国 IV. ①C ②F125.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第175071号

国别和区域研究 (第五卷 2020年第3期, 总第13期)

主 编 / 罗 林

副 主 编 / 涂龙德 贾烈英

出 版 人 / 王利民

责任编辑 / 王小艳

文稿编辑 / 王春梅

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11 字 数: 162千字

版 次 / 2020年12月第1版 2020年12月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-7283-7

定 价 / 58.00元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

▲ 版权所有 翻印必究

国别和区域研究 (第五卷 2020 年第 3 期, 总第 13 期)
Journal of International and Regional Studies

邮发代号: 2-2966



出版社官方微信

www.ssap.com.cn

ISBN 978-7-5201-7283-7



定价: 58.00 元