

全球气候治理中的中国与欧盟： 理念、行动、分歧与合作*

曹 慧

内容提要：本文通过比较中国和欧盟在全球气候治理中的理念和行动，分析双方之间存在的分歧以及合作前景。笔者认为，自《京都议定书》生效以来，中欧的全球气候治理理念都处于变化中。中国从之前被动地接受“治理”，到积极地参与国际机制，甚至主动提出治理方案，如南南合作。而中国近期提出的“自主国家贡献”目标更是对促成2015年的巴黎气候谈判释放出积极的信号。欧盟利用话语权和气候外交的优势，在引领气候治理向着自己意愿方向发展的同时，逐渐成为分化发展中国家阵营的“推手”。中欧尽管在“共同但有区别的责任”原则上存在着严重分歧，但双方的合作空间却在不断扩大。这是因为中国不断提高自身参与气候治理的合作意愿和合作能力，而欧盟也愿意以更温和的态度与包括中国在内的新兴大国在全球气候治理上展开合作。

关键词：气候治理 中国 欧盟 《联合国气候变化框架公约》

导 言

气候变化正在对人类赖以生存的自然环境和社会造成广泛的影响。^①然而，流动的空气、海洋、冰川，甚至因气候恶化带来的农业、贸易、移民和领土冲突等问题不是一个国家或者一个地区所能应对和解决的。近20年来，气候变化议题日益占据当今国际政治议程的核心位置。^②国际社会的普遍共识是，气候引发的全球性问题只能通过集体协商方式才能找到解决方案。这也是应对全球气候变暖的必由之路。因此，集体

* 感谢《欧洲研究》匿名评审专家对本文提出的宝贵意见，文责自负。

① 政府间气候变化委员会（IPCC）第五次评估报告第二工作组报告：“气候变化2014：影响、适应和脆弱性——决策者摘要”（中文），伦敦：剑桥大学出版社2014年版，第4页。

② Anthony Giddens, *The Politics of Climate Change* (2nd Edition), Polity Press, October 17, 2011.

协商成为各国参与全球气候治理最朴素的出发点。然而,在“谁治理、治理什么、如何治理”等环节上,各国在气候治理的理念、范围与路径等方面呈现着差异性。

本文无意对全球治理的概念进行深究,而是以《联合国气候变化框架公约》为视角,比较中国、欧盟在全球气候治理中的理念与行动,探讨双方之间存在的分歧以及合作前景。

一 全球气候治理的发展概况

自 20 世纪 90 年代以来,在联合国机制下,有关气候变化的国际性公约陆续出台。到目前为止,全球气候治理机制的主要基础是 1992 年 189 个国家和地区签署的《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)。自此之后,在《公约》的“公平、共同但有区别的责任原则”下,每年召开的缔约方大会成为各国商讨气候治理、找出解决机制的主要平台。从治理的发展轨迹看,《公约》下的全球气候治理机制主要经历了(着)三个里程碑:首先,《京都议定书》确定了“谁参与治理”的问题。在 1997 年日本京都召开的第三次《公约》缔约方会议通过了旨在限制发达国家温室气体排放量以抑制全球变暖的《京都议定书》(以下简称《议定书》)。《京都议定书》于 2005 年 2 月正式生效。尽管只是部分国家参与,但《议定书》仍是人类历史上首次限制温室气体排放的具有法律约束力的国际协议。它的通过表明了许多国家愿意参与到全球的温室气体减排行动中。

其次,《巴厘路线图》是气候治理的第二个里程碑。它明确了在气候治理中“治理什么”的问题。2007 年,在巴厘召开的第 13 次缔约方会议上通过的《巴厘岛行动计划》(或“巴厘路线图”)将全球气候治理的关键问题定义为:采取行动去调整适应气候变化的负面后果;设法减少温室气体排放量;设法采用气候友好型的技术;为实施减排筹措资金等。自此,减缓、适应、技术和资金便成了加强全球应对气候变化的四个关键议题。^①

然而,由于制度协调不力以及南北阵营之间在气候谈判中的分歧,《议定书》的有效性大打折扣,从而产生对新减排协议的诉求。在 2012 年通过的“对《议定书》的多哈修正”中,由于俄罗斯等国不加入第二承诺期,^②该协议实际上已不再具备继续生效的条件,因此,《议定书》也失去了法律效力。此外,鉴于发达国家对《议定书》中“南北

^① “联合国与气候变化”,联合国官方网站,<http://www.un.org/zh/climatechange/themes.shtml>,2014 年 12 月 5 日访问。

^② 参见“对《京都议定书》的多哈修正”,《联合国气候变化框架公约》网站,2012 年,第 2-3 页,http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_chinese.pdf,2015 年 9 月 22 日访问。

差异性”安排和包括中国在内的新兴大国碳排放量快速增长的不满,以及部分发展中国家对“共同但有区别责任”原则的放弃,国际气候谈判中不断涌现出新的政治联盟,导致 2011 年在德班召开的第 17 次缔约方会议上成立“加强行动德班平台特设工作组”(以下简称“德班平台”)。该平台的主要任务是为一项覆盖所有国家、具有法律约束力的减排协议而搭建的制度建设平台。因此,笔者将以“德班平台”为基础搭建的、即将达成的国际减排协议(因其即将于 2015 年底召开的巴黎气候变化大会上缔结,故简称为“巴黎协议”)列为全球气候治理的第三个里程碑。巴黎协议将以法律的形式进一步明确“谁参与、治理什么、如何治理”等气候治理中的核心问题。

实际上,自 2009 年哥本哈根会议以来,中欧在国际气候谈判中的冲突有所升级。德班会议以及会后达成的一揽子协议对发展中国家,尤其像中国这样的新兴大国影响较大。中国认为,发达国家利用“德班平台”抛弃“共同但有区别责任”原则的做法,试图把《巴厘路线图》双轨制下的减缓、适应、资金技术等实质问题都转移到目前不具法律约束力的“德班平台”上,从而逃避双轨制约定的法定义务,将改变发达国家和发展中国家的责任平衡。^①而欧盟则认为,德班会议取得了“历史性成果……会议通过的一揽子方案可以与 1995 年第一次缔约方会议的结果相媲美”。第一次缔约方会议的结果为日后达成《京都议定书》奠定了基础。^②

如何理解中欧各自气候治理的理念及行动,了解双方的差异,如何“求同存异”及寻找合作领域是撰写本文的出发点,笔者希望借此为全球气候治理的公平、有序发展提供一个参考样本。

二 中国在全球气候治理中的理念与行动

(一) 中国的全球气候治理理念

在过去的 25 年里,中国的国际气候谈判立场稳中有变。自 20 世纪 90 年代初以来,中国一直全程参与国际气候谈判,表明了其对全球气候治理的重视。在连续参加国际气候谈判的过程中,中国逐渐形成了基本的全球气候理念,其坚持不变的五项原则包括:^③坚持《公约》和《议定书》基本框架,严格遵循巴厘路线图授权;坚持“共同但

^① “专访苏伟:借‘德班平台’逃避义务,发达国家想错了”,新华网,2012 年 5 月 25 日, http://news.xinhuanet.com/world/2012-05/25/c_123193514.htm, 2013 年 7 月 25 日访问。

^② Subhabrata B. Banerjee, “A Climate for Change? Critical Reflections on the Durban United Nations Climate Change Conference”, *Organization Studies*, Vol.33, No.12, 2012, pp. 1761-1786.

^③ 《中国应对气候变化的政策与行动(2011)白皮书》(以下脚注简称“白皮书”),中国国务院新闻办公室,2011 年 11 月 22 日, http://www.gov.cn/jrzq/2011-11/22/content_2000047.htm, 2014 年 6 月 2 日访问。

有区别的责任”原则;坚持可持续发展原则;坚持统筹减缓、适应、资金、技术等问题以及坚持联合国主导气候变化谈判的原则;在联合国《公约》框架下,坚持“协商一致”的决策机制。

在坚持上述原则的同时,中国在国际气候谈判中的立场也有所变化,并根据自身的条件,采取更加灵活的立场,推动全球气候治理的进程。直到1999年,中国一直强调的是,“在达到中等发达国家水平之前,不可能承担减排温室气体的义务”的立场。^①近年来,中国对“达到中等发达国家水平之前”的时间概念似乎不再坚持。时任国家主席胡锦涛在2007年的八国集团与发展中国家领导人对话会议上强调:“在现阶段对发展中国家提出强制性减排是不合适的”。^②2009年,在哥本哈根气候大会前夕,中国政府宣布到2020年单位国内生产总值温室气体排放比2005年下降40%-45%的行动目标,并作为约束性指标纳入到国民经济和社会发展中长期规划。^③2014年11月,在《中美气候变化联合声明》中,中国公布计划于2030年二氧化碳排放达到峰值,届时,中国非化石能源在一次性消费能源的比重计划将达到20%。2015年6月,中欧首次就气候变化问题发表《中欧气候变化联合声明》。同期,中国向联合国提交“自主国家贡献”目标。从“不可能”、“不合适”,到自愿单位GDP量化减排、确定2030峰值目标,说明中国气候治理理念从被动到主动的转变。这些变化既反映中国不断提高的合作意愿,也凸显了中国参与气候治理能力的增强。

(二) 中国在全球气候治理中的行动

在坚持上述原则的立场上,中国在全球气候治理中的角色也从“被动跟随”转变到积极参与,以2007年巴厘气候变化大会为分水岭,主要分为两个阶段:第一阶段为1990年代至2006年。在这一阶段里,中国主要是在77国集团+中国这个发展中国家阵营扮演跟随角色;第二阶段包括2007年以来的这段时期。在这一阶段里,中国开始采取主动的双边或多边发展与援助,积极地参与全球气候治理。

中国积极参与全球治理气候的行动主要体现在四个方面。第一,在参与国际机制方面,中国从履行《议定书》的被动态度转变为主动,尤其是在清洁发展机制(CDM)方面,由过去的怀疑态度转变为现在的支持态度和积极参与。^④《议定书》自2005年生

^① 中国代表团团长于1999年在气候变化公约第五次缔约方会议上的发言, <http://www.ccchina.gov.cn/cn/index/asp>, 2014年6月10日访问。

^② 胡锦涛主席在德国出席八国集团发展中国家领导人对话会议的发言。2007年6月9日,新浪网转自《北京日报》, <http://news.sina.com.cn/c/2007-06-09/105411989522s.shtml>, 2014年11月19日访问。

^③ 《白皮书》第七部分,第二段。

^④ 张海滨:“中国在国际气候变化谈判中的立场:连续性与变化及其原因探析”,《世界经济与政治》2006年第10期,第36-43页;陈迎:“国际气候制度的演进及对中国谈判立场的分析”,《世界经济与政治》2007年第2期,第52-59页。

效以来,其所安排的清洁发展机制、联合履约和排放交易三个灵活机制成为2012年以后的京都二期下国际气候机制的“路径依赖”。截至2015年5月,中国已批准了5073个清洁发展机制项目,这些项目主要集中在新能源和可再生能源、节能和提高能效、甲烷回收利用等方面。^①其中,已有270个项目在联合国清洁发展机制执行理事会成功注册。^②

第二,在资金和技术方面,中国在强调发达国家必须向发展中国家提供资金与技术的同时,创造性地提出建立南南合作,展开发展中国家之间的资金合作和技术推广。尽管中国应对气候变化的能力有限,但鉴于发达国家所提供的资金有限,中国表示不会和那些迫切需要资金的小岛国以及最不发达国家争夺有限的资金。不仅如此,中国还积极援助发展中国家开展应对气候变化能力建设。截止到2009年底,中国已免除亚、非、拉、加勒比和大洋洲地区等50个国家的到期债务约255.8亿元人民币,为发展中国家援建了200个清洁能源和环保项目,在2010年-2012年期间,为非洲援建100个水电站、太阳能、沼气等小型清洁能源项目、援建农业示范中心等。^③2011年,在二十国集团峰会上,时任国家主席胡锦涛表示,在2011年至2015年期间,中国将为发展中国家援建200个清洁能源和环保等项目。^④2014年7月,中国承诺出资50亿美元,在加勒比和拉美地区开展能源资源、高新技术、可持续发展领域的双边合作。^⑤此外,2014年成立的“金砖国家新开发银行”可进一步为应对气候变化的南南合作开辟一条新通道,提高发展中国家在全球气候治理中的地位和话语权。^⑥

第三,在气候外交方面,中国通过立场上的转变,寻求《公约》以外的国际气候合作机制,积极应对日益严峻的国际气候谈判局势。造成中国国际气候谈判立场变化的原因主要有两个。首先,自身庞大的温室气体排放总量以及恶化的环境问题迫使中国在内部采取更自律、更具约束力的行政途径积极减排。中国在2009年成为第一排放

^① 国家发展和改革委员会气候司主办,中国清洁发展机制网,2015年5月,<http://cdm.ccchina.gov.cn/NewItemAll0.aspx>,2015年7月6日访问。

^② 笔者通过检索《联合国气候变化框架公约》网站中的CDM项目得出上述结果。<https://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>,2015年9月20日访问。

^③ “中国用实际行动表明是应对气候变化的积极行动者”,中国网,2011年11月30日,http://www.china.com.cn/international/zhuanti/cop17/2011_11/30/content_24041229.htm,2014年11月11日访问。

^④ “合理推动增长、合作谋求共赢”,胡锦涛在二十国集团领导人第六次峰会上的讲话,2011年11月3日,戛纳,中国国防部网站转自新华社,2011年11月3日,http://www.mod.gov.cn/affair/2011-11/04/content_431241.htm,2014年11月11日访问。

^⑤ “努力构建携手共进的命运共同体”,习近平在中国—拉美和加勒比国家领导人会晤上的主旨讲话,2014年7月17日,巴西利亚,新华网,2014年7月18日,http://www.news.xinhuanet.com/politics/2014-07/18/c_1111688827.htm,2014年11月12日访问。

^⑥ 金砖国家新开发银行的宗旨是为金砖国家及其他新兴市场和发展中国家的“基础设施建设和可持续发展提供资金”,参见“Agreement on the New Development Brics” Article 1, July 15, 2014, Fortaleza, Brazil, <http://www.ndbbrics.org/agreement.html>,2015年9月25日访问。

大国。到目前为止,中国占据着世界近 1/4 的温室气体排放量。尽管中国一再在国际气候变化谈判中强调发达国家应承担历史排放责任,并且中国人均排放量还不及美国的 1/5,然而,排放大国和发展中国家地位造成的“身份困境”,使中国在发展中国家中显得格外“引人注目”,谈判空间因受到南北阵营国家的同时挤压而变得愈加狭窄。^①此外,气候变化和环境压力给中国经济发展带来的威胁日益明显。作为世界第二大经济体、世界主要的制造业中心,中国面临长期存在的环境危机。以北京为例,在过去的十年里,共关停了 200 多家高污染高能耗企业。中国基于“十一五”和“十二五”规划,通过优化产业结构、调整能源结构、节约能源、提高能效和增加碳汇等多种途径控制温室气体排放,为发展中大国的国内减排行动做出了榜样。^②

其次,在国际气候谈判中,后京都时代所面临的复杂局面迫使中国采取更灵活、更积极的立场和行动,巩固在联合国框架内外的气候治理话语权。自《议定书》实施以来,包括 130 多个发展中国家的 77 国集团在历届联合国气候谈判中所扮演的角色至关重要,它代表着大多数发展中国家在联合国框架下表达诉求,与发达国家分享在全球气候治理中的话语权。然而,种种迹象表明,77 国集团内部在所有气候议题上也并非步调一致,甚至有重新组合或被分化的迹象。尤其在 2011 年波恩气候会议上,由 40 个国家组成的混合集团(该集团主要包括阿拉伯国家,部分拉丁美洲国家,如阿根廷、委内瑞拉、玻利维亚和厄瓜多尔等,以及印度和中国)一方面坚持《巴厘路线图》所倡导的“共同但有区别责任”原则下的责任和公平,寻求制定发达国家气候变化的历史责任标准;另一方面,它们坚持认为在“德班平台”框架下取得的任何结果都需符合“共同但有区别责任”原则。相比之下,另一组发展中国家,包括小岛屿国家联盟、最不发达国家和另一些拉丁美洲国家,如智利、哥斯达黎加、多米尼加共和国、秘鲁和巴拿马等,正在平衡来自发达国家和发展中国家的气候减缓实施行动,以“激励所有国家参与,为应对气候变化带来新范式的启程”。从 2011 年的德班会议中不难看出,77 国集团+中国内部正在产生分歧。^③随着传统的发展中国家气候谈判格局被不断分化,近年来,基础四国在联合国气候谈判的合作逐渐紧密起来,它们坚持以《公约》为谈判框架,在同意“共同但有区别的责任”原则下,主张发展中国家落实自愿减排行动。

在《公约》以外的机制上,中国从过去的专注于《公约》以及《京都议定书》转为对

① 田慧芳:“中国参与全球气候治理的三重困境”,《东北师大学报》(哲学社会科学版)2014 年第 6 期,第 91-96 页。

② 《中国应对气候变化的政策与行动(2011)白皮书》,国务院新闻办,2011 年 11 月 22 日, http://www.gov.cn/jrzq/2011-11/22/content_2000047.htm, 2014 年 6 月 2 日访问。

③ 于宏源:“试析全球气候变化谈判格局的新变化”,《现代国际关系》2012 年第 6 期,第 9-14 页。

其他形式的国际气候合作机制持开放的态度。如中国领导人参加了二十国集团峰会、主要经济体能源安全与气候变化领导人会议、亚太经合组织等。中国认为,通过高层互访和重要会议有利于推动国际气候谈判的进程。但中国同时强调,全球气候治理还应在联合国框架下通过一致协商的方式来解决,其他形式的国际机制则是对前者的补充和推动。^① 在2014年召开的第69届联合国大会上,中国代表77国集团提出了“在联合国框架下大力发展南南合作”的提案并获得通过。^② 以团结为基础、以平等为原则的南南合作开创了中国在联合国框架下积极参与全球气候治理的先河。

提交包括2030年峰值目标等数据在内的“国家自主贡献”减排目标,成为中国主动参与全球气候治理的又一积极信号。实际上,2014年11月,在亚太经合组织非正式领导人会议期间,中美两国达成的《中美气候变化联合声明》成为中国借助国际机制、开展积极减排行动的先例。中国计划在2030年左右二氧化碳排放达到峰值,并计划到2030年非化石能源占一次性能源消费比重提高到20%左右。^③ 2015年6月,中国又主动提出了2030年自主国家减排目标,即二氧化碳排放于2030年达到峰值,2030年当年单位GDP排放比2005年下降60%-65%等量化指标。^④ 此目标的提出,为我国在全球气候领域树立了南北合作共同承担全球减排责任的新范例,有力地推动了2015年巴黎协议的谈判进程,为各国增进互信、重塑对《公约》的信心产生了积极的影响。

第四,在国际谈判与国内政策互动上,中国能够利用在国际谈判中获得的成果,不断完善国内低碳制度建设,进一步提高我国参与全球气候治理的合作意愿与合作能力。在国内,自“十一五”规划以来,中国政府陆续出台了相关政策,通过调整产业结构和能源结构、节约能源、提高能效、增加碳汇等多种途径控制温室气体排放。2007年,中国发布《“十一五”节能减排综合性工作方案》,明确了节能减排的具体目标、重点领域及实施措施。“十一五”期间,中国政府修订《产业结构调整指导目录》,出台《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展的若干建议》,提高高能耗行业准入门槛,通过“上大压小”、促进企业兼并重组、加强传统产业的技术改造和升级等手段降低企业能耗水平。通过发布《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》,支持节能环保、新能源等战略性新兴产业的发展。^⑤ 在“十二五”规划中,组织

① 《白皮书》,第六部分。

② 第69届联合国大会第二委员会报告,A/69/473/Add.2,2014年12月11日。

③ 中华人民共和国外交部,“中美气候变化联合声明(全文)”,2014年11月12日,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1210034.shtml,2014年12月10日访问。

④ “强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献”,新华网,2015年7月1日,http://sh.xinhuanet.com/2015-07/01/c_134371102.htm,2015年7月2日访问。

⑤ 《白皮书》,第一部分。

编制《国家应对气候变化规划(2011-2020)》,指导未来10年中国应对气候变化工作。^①自2005年以来,中国在可再生能源领域发展迅猛。截至2014年,中国水电、风电并网、光伏以及核电装机发电量分别比2005年增加了2.57倍、90倍、400倍和2.9倍。^②中国可再生能源装机容量占全球24%,在2013年的增量当中,中国占了37%。据世界银行报告,在1990年至2010年期间,全球累计节能总量中,中国的节能量占世界节能总量的58%,即超过一半以上的节能量是通过中国的努力实现的。

随着2014年《中美气候变化联合声明》、2015年《中欧气候变化联合声明》的发布,中国提出2030年排放峰值目标、20%非化石能源等目标倒逼国内产业政策和机制转变。国家发改委前副主任、长期担任气候变化大会中方代表团团长的解振华表示,“困难可以实实在在地建立倒逼机制”。^③实际上,中国已于2014年9月颁布了《大气污染防治法(修订案)》。该修订案沿用了2015年1月起生效的《环境保护法》的早期修订内容。虽然部分内容仍有待改进,但《环保法》反映了中国在环境法规方面的重大转变,建立严格的追究机制,加大污染环境的违规成本。完善国内气候变化政策不仅反映了中国气候治理意愿的提高,同时也进一步折射出中国国内参与气候治理能力的增强。而“合作意愿和合作能力”的欠缺正是曾经制约中国参与国际气候治理的主要因素。^④

综上所述,坚持《公约》、坚持“共同但有区别责任”原则,以及在联合国框架下采取协商一致的决策机制,是中国全球气候治理的核心理念。总体而言,中国在国际气候谈判中缺少话语权。但鉴于身份困境以及国际气候谈判局势的变化,中国的气候治理理念由过去的被动跟随转为主动行动,积极参与《公约》内外的谈判活动,并利用双边或多边援助与发展机制扩大对发展中国家的影响。而从国际谈判上取得的成果又进一步促进了中国国内低碳政策的发展。在这样一个内政、外交有益互动的过程中,中国开始在全球气候治理中发挥作用。

三 欧盟在全球气候治理中的理念与行动

(一) 欧盟的全球气候治理理念

^① 同上书,第七部分。

^② “强化应对气候变化,中国国家自主贡献”,人民网-人民日报,2015年7月1日, <http://world.people.com.cn/n/2015/0701/c1002-27233598.html>, 2015年7月2日访问。

^③ “中国2030年气候目标将倒逼改革”,财新网,2014年11月14日, <http://china.caixin.com/2014-11-14/100751331.html>, 2014年11月15日访问。

^④ 薄燕:“合作意愿与合作能力——一种分析中国参与全球气候变化治理的新框架”,《世界经济与政治》2013年第1期,第135-155页。

近20多年以来,欧盟在国际气候谈判中的立场经历了若干调整。2005年之前,为促成《京都议定书》的签署和生效,欧盟支持大多数发展中国家的气候谈判立场,即在《公约》下,减排问题上的谈判坚持“共同但有区别原则”。但自2005年起欧盟在内部开始执行碳排放交易体系(EU-ETS),在“谁污染谁付费”的理念下,欧盟对内分阶段地实施碳配额制度,对外则坚持在全球范围内达成一项具有法律约束力的国际减排协议。

自2009年哥本哈根大会以来,欧盟在修订自身减排目标的同时,以更现实的态度对待国际气候谈判。欧盟的全球气候治理理念主要包括三点:第一,维持全球气温上升与工业革命前相比不超过2摄氏度水平。为此,欧盟认为,发达国家应率先减排。欧盟计划在2020年和2050年分别较1990年的基础上减少温室气体排放20%、80%-90%。欧盟也强调,游离于《议定书》框架之外的国家,包括发展中大国在内,应加强减排承诺的可比性评估,以免部分国家出现“搭便车”现象。^①

第二,欧盟正逐渐放弃“共同但有区别的责任”原则,积极推动建立一个覆盖全球、强制性的、具有法律效力的国际减排协议。实际上,强调对发展中国家实行减排目标的可比性评估,已经表明了欧盟正在放弃“共同但有区别责任”原则的立场。欧盟以保证各国减排目标的可比性之名,试图对中国、印度等发展中国家的能源密集型出口产品征收碳关税,以实施对其“减排力度不足”的惩罚。^②在欧盟看来,(国际气候谈判)“应跨越上世纪90年代的‘南北范式’,发展一个相互依赖和共同负担的涵盖缔约方的国际减排协议”。^③发展中国家,尤其是新兴发展中的大国,如中国、印度和巴西等,都应和发达国家一起被纳入到法定减排协议的范围内。而《京都议定书》仅是发达国家和发展中国家间一个相互妥协的“补丁式”的协议。^④随着日本、俄罗斯、加拿大和新西兰等原本在第一期中承诺减排的发达国家于2013年退出第二承诺期后,《议定书》实际涵盖的气体排放仅占全球范围的14%。因此,欧盟强调,发展中大国“必须”被纳入到2015年底即将通过的强制性、具有法律约束性的协议中来,并在执行过程中符合“可衡量、可报告和可核实”(即“三可”)要求。^⑤为提高减排的透明度,欧盟建议设立一个国际登记制度以便于发展中国家实施适当减排的“三可”要求和可比性

^① 《巴厘路线图》中所指的可比性(comparability of efforts)仅适用于《京都议定书》中的附件一国家。但法国前总统萨科奇曾分别于2009年、2010年的欧盟峰会非正式会议上提出对“减排力度不足的”中国等发展中国家的能源密集型出口产品征收碳关税,以提高减排目标的可比性。

^② 东艳:“全球气候变化博弈中的碳边界调节措施研究”,《世界经济与政治》2010年第7期,第65-82页。

^③ European Commission, “The 2015 International Climate Agreement: Shaping International Climate Policy beyond 2020”, Brussels, 26 March 2013, COM (2013) 167 final, p.3.

^④ European Commission, “The Paris Protocol—A Blueprint for Tackling Global Climate Change Beyond 2020”, Brussels, 25 February 2015, COM (2015) 81 final, pp.8-9.

^⑤ 同上。

评估。该建议遭到包括中国在内的部分发展中国家的强烈反对。

第三,在气候融资方面,欧盟强调所有国家(除最不发达国家以外)都应做出平等的贡献,但发达国家应率先做出贡献,^①来自各国公共财政的贡献比例也应具有可比性。欧盟承诺在2010-2020年间将每年向发展中国家提供24亿欧元的“快速启动资金”,以帮助后者摆脱因采取气候变化行动而受到的影响。^②在《公约》框架下设立的“绿色气候基金”的使用上,欧盟认为,发达国家提供的气候融资仅适用于支持发展中国家在气候变化方面因采取减缓措施可能需要的资金,而非如发展中国家所要求的将资金用于减缓、适应、资金、技术等一系列问题。在2014年3月结束的波恩会议上,欧盟再次强调了该立场。^③

简而言之,欧盟的全球气候治理理念可概括为:在保证全球升温2摄氏度以内目标的基础上,建立一个具有法定效力、覆盖所有国家的全球减排协议;通过实施以市场机制为基础的碳温室气体排放贸易,在保证各国减排目标具有可比性和实施“三可”要求下,有序、公平、透明地在全球范围内开展温室气体减排活动。

(二) 欧盟在全球气候治理中的行动

学术界普遍认为,在上世纪90年代到2009年之前,为促成《京都议定书》的签约和生效,欧盟在国际气候机制搭建和谈判进程中起到了领导者的作用。^④欧盟抓住2001年美国退出《京都议定书》的“机会窗口”,成为领导国际气候谈判和制度建设的主要领导者。同时,欧盟将履行《议定书》的压力转变为加速内部气候立法的动力,建立了以市场机制为基础的碳排放交易体系(EU-ETS),并以此为核心,进一步整合内部气候、能源政策,形成其特有的全球气候治理理念。^⑤

在气候外交方面,欧盟将内部气候政策融入对外援助与发展政策中,利用对外援助框架下的双边和多边渠道,通过开展与气候相关的项目合作推广欧盟的气候治理理

^① “Climate Change and International Security”, paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, S113/08, Brussels, 14 March 2008, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf, last accessed on 13 June 2013.

^② European Council, Council Conclusion 10/11 December 2009, Nr. EU CO 6/09, Brussels, 11 December 2009, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/stoo006.en09.pdf>, last accessed on 20 March 2015.

^③ “Report on Bonn Climate Change Conference”, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 595, 17 March 2014, <http://www.iisd.ca/climate/adp/adp2-4>, 2015年3月20日访问。

^④ Sebastian Oberthür, “The Role of the EU in Global Environmental and Climate Governance”, in Mario Telo (ed.) *The European Union and Global Governance*, London: Routledge, 2009, pp. 192-209; Martijn L.P. Groenleer and Louise G. van Schaik, “United We Stand? The European Union’s International Actorness in the Case of the Case of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.45, No. 5, 2007, pp. 969-998; Anthony R. Zito, “The European Union as an Environmental Leader in a Global Environment”, *Globalization*, Vol.2, No. 3, 2005, pp. 363-375.

^⑤ Cao Hui, *The European Union’s Climate Change Policy: in the Nexus of Internal Policy-Making and International Negotiations*, LAP Lambert Academic Publishing, 2012.

念。如欧盟与联合国粮农组织、联合国环境规划署、非洲联盟以及拉美发展银行等展开与气候变化相关的多边合作。欧盟向联合国环境开发署下设的“启动非洲绿色计划”投入 2000 万欧元,用于支持非洲可持续性发展。^① 作为欧盟项目的执行机构,欧洲复兴开发银行(简称 EBRD)与“气候投资基金”(CIF)这一多边银行机制建立伙伴关系,^②为发展中国家提供赠款、低息贷款、有风险的减缓工具以及其他金融杠杆,支持当地与气候变化相关的项目。2014 年,EBRD 在 34 个国家的 168 个项目中投入近 30 亿欧元用于可持续能源及与气候变化相关的领域。^③

在气候资金方面,欧盟成为向发展中国家在资金和技术转移方面最大的提供者。据欧盟统计,在 2010-2012 年期间,欧盟及其成员国向发展中国家提供了约 72 亿欧元的“快速启动资金”。^④

拥有规则制定的话语权、承诺出资以及采取气候优先的外交手段使欧盟成为全球气候治理的领导者,将“以碳排放交易体系为核心”的气候治理理念推广到更多的国家,而欧盟的这些“软实力”无形中也成为分化发展中国家阵营的“推手”,进一步淡化国际气候谈判中的南北格局,突出“大、小排放国”矛盾,增加了其国际话语权。在哥本哈根大会上,由于内部成员国之间(主要是新、老成员间)立场分歧严重,抛弃《京都议定书》的潜意识、缺乏与排放大国间的沟通、过度政治化等原因,欧盟在联合国气候谈判中受到了空前的孤立。^⑤ 但在 2010 年坎昆气候大会之后,欧盟通过弱化减排目标和气候资金的立场,在以美国为代表的伞形国家集团、基础四国,以及其他发展中国家集团中“穿针引线”,达到了自己的预期目标。而如“卡塔赫纳论坛”(Cartagena Dialogue for Progressive Action)这样的非正式组织,正逐渐成为欧盟在发达国家和发展中国家发挥“穿针引线”功能的主要平台。“卡塔赫纳论坛”是一个欧、亚、非、拉等地区的 30 多个包括小岛国家和最不发达国家在内的“南北混合体”集团,其目标主要是在《公约》下建立一个较高目标、涵盖全面的法定减排机制。该集团于 2014 年 4 月宣

^① European Commission, “2014 Annual Report: on the European Union’s Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2013”, 13 August 2014, p.111.

^② 这里的多边开发银行主要包括非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、美洲开发银行,以及世界银行集团等六家银行。上述银行承诺将其机构的投资方向重点聚焦在气候变化上。这包括杠杆化的私营部门投资,透明的气候融资跟踪以及汇报制度。自 2011 年组建以来,6 家多边开发银行开始跟踪气候资金流向,并提供了约 750 亿美元贷款用于帮助发展中国家和新兴经济体国家应对气候变化的挑战。贷款资金用于减缓和适应行动的比例分别为 80%和 20%。

^③ European Bank for Restructure and Development, “Annual Report 2014-Overview”, 14 May 2015, p. 7.

^④ European Commission, “European Union Fast Start Funding for Developing Countries 2010-2012 report”, 13 November 2012。截至 2015 年 9 月 10 日,该数字尚未更新,参见 http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/fast-start/index_en.htm, 2015 年 9 月 20 日访问。

^⑤ Lisanne Groen, Arne Niemann and Sebastian Oberthür, “EU as a Global Leader? The Copenhagen and Cancun UN Climate Change Negotiations”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 8, No.2, 2012, pp. 173-191.

布,其已就 2015 年巴黎国际减排协议的相关目标达成共识,并正在为设立后 2020 减排目标而努力。^①不难看出,在联合国这个正式的谈判平台以外,欧盟正积极通过非正式机制在发达国家与发展中国家“搭桥”、结盟,淡化原有谈判中的“南北格局”,突出排放大国与排放小国之间的矛盾,将国际气候谈判格局转变为“排放大国与小国的格局”。^②通过此战略,在之后举行的德班、多哈和华沙会议上,欧盟均成功地在小岛国家、最不发达国家、雨林国家等集团的支持下,使国际气候谈判按照欧盟的“路线图”行进,如在 2010 年坎昆大会上确定了“2°C 目标”以及设立“快速启动资金”;在 2011 年德班会议上设立“德班增强平台”,为 2015 年达成一项国际性的减排协议做准备;在 2013 年的华沙大会上通过了在“减少毁林和森林退化所致排放量”(REDD++)项目上实施“三可”要求(可衡量、可报告、可核实)的提议。

四 中欧在全球气候治理中的分歧与合作前景

(一) 中欧在全球气候治理中的分歧

比较中欧的气候治理理念,双方在根本问题上存在较大的差异。这主要体现在双方对“共同但有区别责任”原则的理解不同。中方强调,2015 年即将通过的新的减排协议中也应遵循此项原则;而欧盟则在制度设计、减排目标的可比性、透明度上越来越“无差别”地将中国等发展中大国与发达国家同等对待,而这个“无差别对待”的理念也被欧盟积极地引入了新减排协议的文本谈判中。尽管中方一再强调中国愿意在“共同但有区别责任”的原则下参与国际气候变化治理框架,但欧盟等西方发达国家认为,作为“国际负责任成员”的中国应承担更大、更明确的减排义务,并一再忽视中国尚属发展中国家的事实。自巴厘气候变化大会以来,欧盟在“共同但有区别责任”的原则上有重大倒退,^③其要求双轨并单轨的目的(指仅保留《联合国气候变化框架公约》,试图废除《京都议定书》的企图)也就是要求发展中大国承诺强制性减排义务。^④欧盟步美国之后宣布不会对中国等发展中大国提供额外的资金援助,并要求其接受国际组织的“三可”监督。^⑤忽略区别对待原则、降低自身减排目标、提出额外要求等行

^① International Institute for Sustainable Development, “Cartagena Dialogue to Accelerate Preparations for Post-2020 Targets”, 4 April 2014, <http://climate-1.iisd.org/new/catagena-dialogue-to-accelerate-preparations-for-post-2020-targets/>, last accessed on 10 November 2014.

^② 于宏源:“国际气候谈判格局的演变方向”,《现代国际关系》2012 年第 6 期,第 9-14 页。

^③ 傅聪:“欧盟应对气候变化政策的进展”,周弘、沈雁南等主编,《欧洲发展报告 2009-2010》,北京:社会科学文献出版社 2010 年版,第 100 页。

^④ 庄贵阳:“哥本哈根气候博弈与中国角色的再认识”,《外交评论》2009 年第 6 期,第 13-21 页。

^⑤ 同上。

为使欧盟与中国在气候变化谈判认同上产生了巨大差异。尽管伴随着频繁的高层互访、协商,中欧双方还是不可避免地在2009年底的哥本哈根联合国气候大会上出现了严重分歧,不信任感加剧。

中、欧双方气候治理理念的分歧还在于欧盟曾一味地采取单边主义行动,试图征收碳关税以及航空碳税就是其中两个例子。欧盟在2009年文件中曾提到:“应探讨如何让除最不发达国家和小岛发展中国家之外的其他发展中国家在其资金能力基础上为国际资金机制做出更多的贡献”。^① 采取以市场机制为基础的碳排放交易体系是欧盟气候治理的核心内容。为维护欧盟与世界各国在减排目标上具有可比性,体现产品价格的公平性,保护欧盟国家的经济竞争力,欧盟学者认为应通过对进口产品征收碳关税强制予以体现。^② 尽管碳关税征收方法仍处于争议中,如是否符合世界贸易组织原则、选择何种机制、与联合国框架下的计划如何兼容,以及如何认定征收进口产品等,但欧盟内部一些成员国如法、意等国仍三番五次地在欧盟峰会的非正式会议上提出碳关税议题,试图将其纳入到欧盟的正式会议日程上。^③ 有中国学者认为,征收“碳关税”的主要目的是发达国家不愿意承担国际减排资金援助计划和新贸易保护主义的抬头。^④ 欧盟试图于2012年起征收航空碳税引发了包括中国在内20多个国家的强烈反对。^⑤ 实际上,由于没有被纳入《京都议定书》的管辖范围,仅占全球碳排放总量2%的民航业被推到台前,成为欧盟突破《联合国气候变化框架公约》“共同但有区别责任”原则的试验田。

(二) 中欧在全球气候治理中的合作前景

尽管中欧在全球气候治理理念上存在着较大分歧,但双方之间也存在着合作的机遇。作为排放大国,任何国际减排协议的达成都不可能绕过中国。随着中国日益提高的减排意愿和合作能力,以及欧盟从单边主义的强硬立场到温和务实谈判风格的转变,^⑥双方在气候变化领域合作的空间正在增加。

^① European Commission, “Towards a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen”, Brussels, 28 January 2009, COM (2009) 39 Final, http://ec.europa.eu/environment/climate/pdf/future_action/communication.pdf, last accessed on 5 October 2014.

^② Daniel Gros and Christian Egenhofer, “Climate Change and Trade Taxing Carbon at the Border?”, Centre for European Policy Studies, Working Paper, Brussels, 2010.

^③ Nicolas Saykozy, “Discours de M. le President de la Republique sur la strategie de la France dans la lutte contre le rechauffement climatique”, September, 2009, http://lehre.wiwi.hu-berlin.de/Prefessure/vwl/wp/mitarbeiter/papert.China_paper; Rachael Singh, “France and Italy Call for International Carbon Tax”, *Accountancy Age*, 19 April 2010, <http://www.accountancyage.com/news/2261537/france-italy-call-international>, last accessed on 20 October 2014.

^④ 李威:“碳关税的国际法与国际机制研究”,《国际政治研究》2009年第4期,第40-53页。

^⑤ Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, 2008/101/EC, 19 November 2008.

^⑥ 冯存万、朱慧:“欧盟气候外交的战略困境及政策转型”,《欧洲研究》2015年第4期,第99-113页。

在制度建设上,中欧双方正通过双边协商形式,不断完善合作机制。自2009年以来,中欧双方展开了广泛而务实的合作。2009年,气候变化首次成为中欧首脑峰会的主要议题,一系列合作项目在中欧之间达成,如成立“中欧清洁和可再生能源研究所”,签署中欧科技协定、煤炭近零排放项目二期谅解备忘录等。2010年,中欧宣布建立气候变化部长级对话与合作机制,建立部长级气候变化热线。2013年,中国和英国成立“中英(广东)碳捕集与碳封存(CCS)中心”。同年,中欧签署《中欧2020战略规划》。该文件是中欧双方通过双边渠道维护《公约》和《议定书》的一个合作范例。

在建立碳交易市场上,中国与欧盟于2014年5月正式启动全新的碳排放交易试点合作项目。该项目标志着中欧在共同削减全球温室气体排放上迈出了坚实的一步。对中国而言,这些试点市场的建立为我国尽快建立覆盖全国的碳交易市场打下了良好的基础。如前文所述,有效运行的碳市场不仅是全球气候治理机制中的核心内容,也是中国在国际气候谈判(尤其是在应对中国减排不足的指责方面)、国际贸易(如针对中国能源密集型出口产品征收碳关税以及针对航空企业征收航空碳税等)中提高话语权的重要工具。

在产业方面,中欧在新能源领域的合作潜力巨大。以英国为例,在未来十年内,中国将向英国基础设施领域投入1000多亿英镑的资金。其中,包括核能、太阳能、海上风力发电等能源领域及其相关基础设施建设项目的投资额将高达435亿英镑。实现减排目标的压力^①和资金短缺是英国近年来在新能源基础设施项目上面临的重要挑战。而资金充裕、价格竞争力、产能输出等因素促使中国大型新能源企业在国际市场上寻找新的业务增长点。2013年10月,中英双方签署了《关于加强民用核能领域合作的谅解备忘录》,为中国企业进入英国核能新建市场铺平了道路。2014年6月,中英政府再次签署两项协议,使中国不仅能够投资英国的核电站项目,还能在英国建造中国自主设计的核反应堆。为鼓励中国企业投资英国,中英政府于2014年共同推出了《中国企业在英国投资指南(2014年版)》,加快了中国企业在英国投资的步伐。

然而,需要看到的是,尽管中欧在全球气候治理上不乏合作空间,但双方切实的合作仍面临一些障碍。比如在能源和电力领域,欧盟以及成员国内政策、法规的不确定性为包括中国在内的外国投资者带来极大的潜在风险。^②这主要表现在:第一,欧盟与成员国在能源领域的共享管辖权的法律界定有一定的模糊性,在实际操作中可能会使欧盟与成员国之间产生矛盾,相应地,这也容易引起外国投资者的恐慌和困惑。

^① 英国于2009年通过《气候变化法案》(Climate Change Act),以法律形式规定了该国的温室气体减排目标,即到2025年该国的碳排放量将比1990年减少一半。届时,该国可再生能源在能源总消耗中的所占比重将达到15%。

^② 曹慧:“欧盟对外能源政策:关系结构与发展工具”,《欧洲研究》2014年第2期,第65-81页。

2009年《里斯本条约》获得通过后,欧盟机构在能源领域的权能得以扩大。在立法方面,欧洲理事会和欧洲议会在大部分领域享有联合立法权。^①在执行层面,欧盟委员会正发挥着越来越大的作用。欧委会被赋予了整合成员国与第三国现有能源协议的功能,以确保这些协议与欧盟法律的兼容性。^②因此,如何与欧盟机构和欧盟成员国在相关政策法规领域进行有效的协调沟通,将是中欧能源领域合作的一个重要问题。

第二,欧盟法规对第三国建立的“安全防火墙”,阻碍中国企业的进入。为防止产业垄断危及欧洲整体的核心利益,欧盟于2007年通过了第三次能源与电力市场改革方案,其中加入了第三国进入欧盟能源和电力市场的额外认证条款。认证条款主要包括两个方面的审查:首先,审查第三国企业是否满足欧盟规定的财务、输电网络所有权等方面的拆分要求;其次,第三国企业收购、建设欧盟的能源项目是否会影响成员国的能源、电力供应安全。^③这也是英国甚至欧盟内部出现反对中国在英国辛克利C角(Hinkley Point C)投资核电站项目的主要原因之一。而中国对所投项目的控制权的诉求也容易引发英国国内的安全忧虑。

第三,英国国内的政策与规划由于缺乏连贯性,可能影响我国投资项目的整体效益。一方面,为促进小规模可再生能源发电,英国自2010年起开始实施“入网回购电价”政策(Feed-in-tariff),强制公用事业公司以高于市场价回购绿色电力。该政策的本意是为太阳能电池板和风力涡轮机等可再生能源发电提供保障。不过,此举也加重了英国终端用户的用电成本,导致普通家庭对绿色电力的使用产生抵制情绪。另一方面,由于陆地风电场规模太小,可再生能源发电量规模较小,英国仍存在较严重的大规模并网、传输等问题。

为解决上述问题,为中欧在全球气候治理中的合作开辟更大的空间,中欧之间有必要建立“中欧能源部长级对话机制”和联合专家小组,明确政策、法规中的不确定性因素,为中国投资者提供“一站式”服务,建立快速解决纠纷机制;提高中、欧在行业认证、产品标准等方面的相互认可程度,降低风险,实现共赢。

^① 《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》第194条,程卫东、李靖堃译,北京:社会科学文献出版社2010年版,第121页。

^② European Commission, Proposal for a “Decision of the Europe Parliament and of the Council—setting up an Information Exchange Mechanism with regard to Intergovernmental Agreements between Member States and Third Countries in the Field of Energy”, Brussels, 7 September 2011, COM (2011)540 final.

^③ 孙吉:“《欧盟第三次能源改革方案》中的‘第三国条款’研究”,《华北电力大学学报》(社会科学版),2013年第1期,第14-20页。

五 结 语

在未来相当长的时期内,中欧在全球气候治理理念和行动上依然会是分歧与合作共存。由于中欧对《公约》中“共同但有区别责任”原则的理解不同,在一定程度上影响着双方之间的政治互信。一方面,欧盟像其他发达国家一样指责包括中国在内的新兴大国在提供全球公共产品上采取“搭便车”的做法;另一方面,新兴大国则认为欧盟等发达国家在减排幅度、气候资金筹措等方面存在诸多问题,而且自身并不具备足够的合作能力执行全球规则。

然而,需要看到的是,随着中国不断提高参与全球气候治理的合作意愿和合作能力,以及欧盟在相关议题上的立场趋向温和,中欧在全球气候治理的合作依然有发展空间。由于处于不同的经济发展阶段,中欧在全球气候治理结构中地位相差“悬殊”。欧盟占据全球气候治理规则的领导权和话语权,并通过制定规则而从中受益。中国作为新兴发展中的大国,一方面通过自身努力提出 2030 年碳排放峰值目标和非化石能源消耗目标,在国际社会赢得信任,提高了在全球气候治理中的话语权;另一方面则不断加快完善国内制度和碳市场建设,逐渐提高参与全球气候治理的合作意愿与合作能力。如果欧盟在气候问题上能切实从强硬的单边主义立场转变到以温和的态度务实发展与包括中国在内的发展中国家的伙伴关系,中欧在气候治理理念上的部分分歧就可能得到弥合,双方在治理行动上的合作空间也有可能扩大。中欧双方如果能提高政治意愿、增进机制交流、发展气候治理领域的务实合作关系,在全球气候治理中可以本着求同存异原则,各自发挥有益的作用。

(作者简介:曹慧,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:张海洋)