

欧盟在巴黎气候进程中的领导力:局限性与不确定性

董亮

内容提要:2015年12月《巴黎协定》的达成确立了全球气候治理的新体系。欧盟在《巴黎协定》签署的过程中扮演了重要角色。作为国际气候政治中的领导者,欧盟运用主场优势,通过提升政治意愿与完善谈判管理,实现了巴黎大会的预期目标。但由于整体影响力下降,欧盟在参与国际谈判时更倾向于采用联盟的手段。借助“雄心联盟”,它在国际谈判中持续有效地发力,展示了雄厚的软实力。然而,欧盟在未来气候治理中的领导力还面临极大的局限性和不确定性。一方面,其内部矛盾形成了难以克服的结构性缺陷,欧盟仍无法完整发挥单一谈判方的作用;另一方面,欧盟还面临来自英国“脱欧”及美国特朗普政府退出《巴黎协定》等多重挑战。

关键词:《巴黎协定》 欧盟 “雄心联盟” 领导力 不确定性

2015年,法国巴黎举办了第21届《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)缔约方大会(COP21)。^①此次大会创造了多项全球治理纪录,其重要性主要体现在谈判内容上,它囊括了全球气候治理中所有的重要问题,如确立减缓、适应、损失与损害、资金、技术转移、透明度及能力建设等问题的基本原则。继1992年《公约》(UNFCCC)和1997年《京都议定书》之后,《巴黎协定》(以下简称《协定》)成为人类历史上应对气候变化的第三个里程碑式的国际法律文本,基本确定了2020年后全球气候治理的制度路径。^②

欧盟参与全球治理的能力较强,国内外学者对其在气候变化中的作用进行了广

^① The Paris Agreement, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php, last accessed on 11 February 2016.

^② Meinhard Doelle, “The Paris Agreement: Historic Breakthrough or High Stakes Experiment?”, *Climate Law*, Vol.6, No.1-2, 2016, pp.1-2.

泛、深入的研究,可谓卷帙浩繁。^①目前,关于欧盟在国际气候治理中作用的文献均充分表明,欧盟不仅十分关注气候变化问题,而且试图在其治理进程中发挥领导作用。^②在经历了2009年哥本哈根气候谈判的失败后,欧盟在巴黎谈判中取得了成功,由此巩固了国际气候政策“领导者”的地位,并实现了领导力转型。^③但整体而言,上述研究均未对欧盟的具体影响机制与联盟策略进行深入且较系统的分析。

从国际气候谈判演进的视角来看,欧盟追求领导地位的目标从未改变。笔者认为,在各国权力、利益和认知存在巨大结构性差异的情况下,欧盟在巴黎谈判之前以及正式谈判中一直致力于提升政治意愿与完善谈判管理的相关工作,借此发挥影响力并实现预期目标。通过对既有文献进行分析,我们可以发现在提升政治意愿方面,欧盟整体上采取了搭桥和联盟的方式来施加影响,借助谈判中的非正式机制推动联合国的正式机制取得进展。以联盟策略为例,欧盟从2011年起就开始着力为2015年气候谈判进行准备工作,该策略的不断推进也为欧盟在大会谈判中实现目标提供了有力支撑。

尤其在巴黎气候大会的最后阶段,“雄心联盟”的突然发威震惊了全球媒体。这一松散联盟由欧盟一手运作,对《协定》的达成施加了重要影响。通过剖析欧盟策划的这一“联盟”,本文尝试分析欧盟在全球气候治理进程中的国际谈判策略及其影响。同时,面对来自英国“脱欧”、美国特朗普政府宣布退出《巴黎协定》所带来的诸多挑战,本文将进一步评估欧盟在未来巴黎进程中领导力的局限性及其面临的不确定性。

① 国外相关文献,参见 Charles F. Parker, C. Karlsson and M. Hjerpe, “Assessing the European Union’s Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement”, *Journal of European Integration*, Vol.39, No.2, 2017, pp.239-252; Sebastian Oberthür, “Reflections on Global Climate Politics Post Paris: Power, Interests and Polycentricity”, *The International Spectator*, Vol.51, No.4, 2016, pp.1-15; Stavros Afonis, *The European Union in International Climate Change Negotiations*, Abingdon: Routledge, 2016; Radoslav S. Dimitrov, “The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors”, *Global Environmental Politics*, Vol.16, No.3, 2016, pp.1-10; Severin Fischer and Oliver Geden, “The Changing Role of International Negotiations in EU Climate Policy”, *International Spectator*, Vol.50, No.1, 2015, pp.1-7; Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “The European Union and the Paris Agreement: Leader, Mediator, or Bystander?”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, Vol.7, No.6, 2016。

② 国内相关研究,参见李慧明,“欧盟在国际气候谈判中的政策立场分析”,《世界经济与政治》2010年第2期,第48-66页;曹慧:“全球气候治理中的中国与欧盟:理念、行动、分歧与合作”,《欧洲研究》2015年第5期;谢来辉:“为什么欧盟积极领导应对气候变化?”,《世界经济与政治》2012年第8期,第72-91页;高小升:“欧盟后哥本哈根气候政策的变化及其影响”,《德国研究》2013年第3期,第32-43页;傅聪:“欧盟应对气候变化的全球治理:对外决策模式与行动动因”,《欧洲研究》2012年第1期,第65-80页;薄燕、陈志敏:“全球气候变化治理中欧盟领导能力弱化”,《国际问题研究》2011年第1期,第37-44页;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;巩潇滋、贺之杲:“欧盟行为体角色的比较分析——以哥本哈根与巴黎气候会议为例”,《德国研究》2016年第4期,第17-29页;董亮:“会议外交、谈判管理与巴黎气候大会”,《外交评论》2017年第2期,第135-156页。

③ Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “The European Union and the Paris Agreement: Leader, Mediator, or Bystander?”, p.4.

一 领导力类型、气候联盟与欧盟的巴黎谈判策略

当前,国家行为体和国家集团仍是国际气候谈判的主体,而联合国制度是全球谈判的主要平台。一直以来,欧盟内部对于国际气候谈判的立场比较一致。在经历了哥本哈根气候大会的挫败后,欧盟对其气候外交战略进行了重要调整,力图适应新的国际谈判形势。

(一) 气候谈判中的领导力要素及其构成

目前,有关全球气候治理的文献对领导力的定义多种多样。其中,奥兰·扬(Oran R. Young)和阿德尔德·安德达尔(Arild Underdal)的定义因其权威性而被广泛引用。扬认为,领导力是人们为解决或规避集体行动中的问题而进行的努力,这些问题往往阻碍各方在制度性谈判过程中获得共同利益。而安德达尔认为,在一组不对称的关系中,其中一个带有特定目标的行为体在一定时间内引导或指导他者的行为,就是领导力。^①

可见,领导力在本质上是一种影响集体合作的能力。^② 国际环境政治学者将这种领导力分为四类:一是结构型领导,拥有巨大的权力资源优势;二是方向型领导,具备通过自身榜样示范影响国际合作的能力;三是理念型领导,提出解决相关问题的有效政策;四是工具型领导,它与理念型领导比较接近,即在会议的组织与安排中施加影响。^③ 在国际气候外交中,“工具型”领导者在谈判的安排与机制设计上具有极大的影响力,这种能力甚至超越了权力和科学规范力(Normative Power)的作用。^④

国际气候谈判实际上是谈判制度与主要行为体两方互动的结果。从谈判制度来看,联合国制度是一个有利于发挥领导力的平台。但联合国气候变化谈判一直因为会议与决策程序上的瑕疵而进展缓慢。^⑤ 一般而言,国际合作是渐进的,以往谈判的失败也会为相关国际制度的合作增加压力。因此,在联合国框架内,领导力的实现路径还需要考虑谈判的连续性、组织安排等因素,这一点在巴黎气候大会上表现得尤为突

^① Tora Skodvin and Steinar Andresen, “Leadership Revisited”, *Global Environmental Politics*, Vol.6, No.3, 2006, p.14.

^② 国际政治与气候变化问题的专门文献,参见 John Vogler, *Climate Change in World Politics*, London: Palgrave Macmillan, 2016.

^③ Charles F. Parker and Christer Karlsson, “Climate Leadership”, in Karin Bäckstrand and Eva Lövbrand eds., *Research Handbook on Climate Governance*, Cheltenham; Edward Elgar Publishing, 2015, p.192.

^④ Radoslav S Dimitrov, “International Negotiations”, in Robert Falkner ed., *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*, West Sussex: John Wiley & Sons, 2013, p.340.

^⑤ Antto Vihma, “Climate of Consensus: Managing Decision Making in the UN Climate Change Negotiations”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol.24, No.1, 2015, p.58.

出。

对于欧盟而言,受2009年欧洲债务危机等问题的影响,其硬实力以及温室气体排放份额呈现下降态势。加之,由于成员国众多,欧盟在协调整体气候谈判策略方面具有不可克服的集体行动障碍。正因为如此,其他谈判方也很难接受欧盟作为一个单一谈判主体。^①面对上述问题,欧盟不得不从“结构型”领导转向上述其他类型(方向、理念及工具型领导)的复合体,以维护其在全球气候治理中的立场与利益。

(二) 国际气候机制的调整

一直以来,气候变化谈判僵局源于各国对不同减排模式的偏好差异,这种分歧主要表现为议定书模式下的两种不同方法:“自上而下”的目标分配方式与“自下而上”的自愿承诺方式。对此,中国、美国和印度等均反对“自上而下”的目标分配,而许多非洲国家和欧盟都表示支持这一方式。然而,为了促成国际合作,欧盟不再坚持“自上而下”减排模式,“自下而上”的模式由此得到确认。这种调整体现了中国、美国和印度在国际气候政策上的偏好。^②

哥本哈根大会之后,以各国国内增量减排为核心的“自主”减排方式受到青睐,这是一些主要谈判方所推行的一种更为灵活的自愿模式。在2013年华沙大会上,各缔约方一致同意新协议下的减排方案应该采取“国家自主贡献”(Nationally Determined Contributions,简称NDC)的方式。除了自身实力下降外,欧盟放弃“自上而下”减排模式还具有内外两重动因。一方面,与中国、美国和印度的偏好存在严重分歧,无法达成国际协议;另一方面,其内部立场难以协调。哥本哈根大会之后,欧盟内部出现了分化现象。意大利和中东欧国家对不具有约束力的国际减排模式表示赞同,而德国和法国一直坚持具有较强约束力的“自上而下”的减排方案。基于内外两方面压力,欧盟开始接受新的减排方式,同时认可了全球气候治理遵循渐进发展而非激进变革的路径。^③

(三) 欧盟的巴黎气候谈判策略

众所周知,气候变化问题包含政治、经济、环境和外交等诸多因素。在多边气候变化谈判中,各国通过缔约方大会这一外交方式寻求利益的交汇点。因此,政治意愿是谈判取得成功的前提条件,而谈判管理是维系政治意愿并将其转化为国际协议的保障

^① Stavros Afionis, “The European Union as a Negotiator in the International Climate Change Regime”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.11, No.4, 2011, pp.343-344.

^② Charles F. Sabel and David G. Victor, “Governing Global Problems under Uncertainty: Making Bottom-up Climate Policy Work”, *Climatic Change*, 2015, pp.1-13, First Online: 5 October 2015, DOI: 10.1007/s10584-015-1507-y.

^③ Severin Fischer and Oliver Geden, “The Changing Role of International Negotiations in EU Climate Policy”, *International Spectator*, pp.6-7, Published Online: 11 February 2015, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2015.998440>.

性机制。这两方面既是在达成国际气候协议过程中解决如政治动力不足、信息不准确或不可靠、谈判进程中产生风险和不确定性等问题的关键因素,也是欧盟比较现实的政策选项。^①

因此,在既有的政治、经济利益无法在短期内发生改变的前提下,提升全球政治意愿和改善谈判管理成为欧盟着重处理的两条主线。对欧盟而言,无论是积极参与国际气候评估报告的制定,还是联合立场相近的发展中国家组成谈判集团,都是确保达成国际协议强烈政治意愿的重要举措。而在谈判管理方面,欧盟在谈判前进行了密集的气候外交,并在会上与联合国机构相互配合。可以说,通过以上两方面的努力,借用正式与非正式机制的影响渠道,欧盟在巴黎谈判周期内不断推进其筹备工作(见表1)。当然,欧盟采取这种策略也受到其他两个重要因素的影响。

一是欧盟在全球气候治理中结构性作用的弱化,导致其参与巴黎气候谈判进程的策略发生了根本性变化。欧盟开始寻求一种整体比较均衡的政策,一改之前要求“自上而下”强制减排的激进风格。因此,欧盟在国际气候合作中更加关注正式机制之外的影响渠道。这些渠道主要包括会前的气候外交、会前举办的国际气候倡议活动、会议过程中对非国家行为体的管制,以及欧盟在具体谈判中运用建立联盟、搭桥与将不同问题领域相关联等方式。^②

表1 欧盟的主要影响机制

| 策略 | 机制类型 | |
|--------|-----------------------------|-----------------------|
| | 正式机制 | 非正式机制 |
| 完善谈判管理 | 联合国平台的会议外交 | 会前气候外交 对非国家行为体管制 |
| 促进政治意愿 | 政府间气候变化专门委员会 (IPCC)的评估报告 | 会前气候倡议活动 “雄心联盟”的运作 |

注:表由作者自制。

二是巴黎的主场外交也使欧盟具备了得天独厚的“地利”优势。2011年,各国已

^① Stavros Afonis, *The European Union in International Climate Change Negotiations*, Abingdon: Routledge, 2016, p.163.

^② Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change”, *Journal of European Public Policy*, p.6, Published Online: 22 February 2017, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2017.1291708>.

明确表示于 2015 年缔结新协议以便在 2020 年生效的愿望。根据《公约》的规则,气候大会每年在联合国各区域集团之间轮流举行,而 2015 年应由西欧国家举办。2012 年 9 月,法国总统奥朗德宣布申办 2015 年缔约方大会;之后,法国的申办资格得到西欧集团的确认,这也为在 2013 年华沙气候大会上的正式获选铺平了道路。众所周知,法国是欧洲举足轻重的大国,具有丰富的外交经验。由法国这样具有深厚外交传统的大国主办会议,一定程度上为欧盟在谈判中施加影响力提供了保障,树立了欧盟的政治信心。

二 欧盟主场外交、“雄心联盟”与《巴黎协定》的达成

巴黎大会前,组建联盟成为欧盟在权力基础不断受到侵蚀背景下的主要战略。当然,欧盟过去也曾与其他缔约方建立过联盟,并且取得了良好效果,如在 20 世纪 90 年代的柏林和京都气候谈判中,这种联盟策略已被证明在诸多谈判中具有关键作用,而 2000 年后,欧盟也通过“搭桥”的方式迅速适应了美国退出《京都议定书》的冲击,并确保“京都”进程得以延续。^①

(一) 中美欧的实力对比与欧盟的谈判重点

在国际气候外交中,欧盟、美国和中国都被视为具备领导力的行为体。这从 2015 年全球温室气体排放的权重上就可看出端倪:中国(约 30%)、美国(约 15%)和欧盟(按照 28 个国家计算约占 10%)三方的排放量达到全球温室气体排放总量的一半以上。^②中美欧三方国际气候治理实力的结构性变化是决定巴黎进程走向的重要因素之一。其中,中国近 20 多年来的全球碳排放份额已经从 11% 上升至约 30%,而美国的排放份额从 24% 下降至 15%。^③

欧盟在充当全球气候治理领导者角色方面一直十分积极。^④在过去的 20 年中,欧盟一贯坚持呼吁建立约束性国际气候协议。长期以来,欧盟立场有两个主要元素:第一,

^① Stavros Afonis, *The European Union in International Climate Change Negotiations*, p.169.

^② Miranda A. Schreurs, “The Paris Climate Agreement and the Three Largest Emitters: China, the United States, and the European Union”, *Politics and Governance*, Vol.4, No.3, 2016, p.219. 各国排放情况可参见“Trends in Global CO2 Emissions: 2015 Report”, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2015.

^③ India's Chief Climate Negotiator, Minister Jairam Ramesh, Discusses Climate Change Negotiations, “Future of Diplomacy Project”, http://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/24598/indias_chief_climate_negotiator_minister_jairam_ramesh_discusses_climate_change_negotiations.html, last accessed on 17 May 2016.

^④ 欧盟、美国与中国被认为是国际气候谈判中的“三巨头”,参见 Charles F. Parker and Christer Karlsson, “Climate Leadership”, in Karin Bäckstrand and Eva Lövbrand eds., *Research Handbook on Climate Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, p.191.

协议应该采取“自上而下”的减排方式;^①第二,协议目标应有“雄心”,并以政府间气候变化专门委员会(IPCC)科学评估为基础。^②与京都谈判中的份额(15%)相比,欧盟在巴黎谈判时的排放量份额已经下降到10%,其温室气体排放权重已低于美国和中国,因此,欧盟将自身定位为平衡重要谈判集团的桥梁角色。而正是由于欧盟气候外交的整体影响力下降,只能通过发挥软实力或是运作非正式机制的联盟方式推进其预期谈判目标,^③因此,强化气候外交中的联盟机制成为欧盟更为重视的战略。^④

2015年2月25日,欧盟委员会公布了欧盟整体的“自主减排贡献”计划,成为第一个公布目标的谈判集团。在该文件中,欧盟提议到2050年将全球温室气体排放量在2010年的基础上削减至少60%。这与2014年欧洲理事会通过的“2030年气候与能源政策框架”中的减排目标一致。^⑤2015年9月20日,欧盟公布了在巴黎大会上所持的谈判立场,并表明了要做大会的“制定者”而非只是协议“接受者”的态度。欧盟建议将每五年进行审查的机制加入协议中,并承诺在不晚于2020年前达到排放峰值,2050年温室气体排放量比1990年降低50%,到2100年基本实现零排放目标。

此外,欧盟的目标基本与联合国气候评估的科学结论一致,即应将全球平均升温控制在不超过工业化前2℃的水平。本质上,欧盟准备努力达成一份有雄心、范围广泛、有约束力的全球气候协定。针对发展中大国普遍反对的五年回顾机制,欧盟则提出应将上交回顾的数据视为各国的义务,并指出应对数据进行评估。^⑥同时,欧盟还在大会前不断加码,力图以自身为榜样,迫使其他谈判集团增加减排的力度。^⑦

在巴黎谈判中,欧盟必须接受的形式即是“承诺与回顾”制度。^⑧在巴黎谈判之

① Stavros Afonias, *The European Union in International Climate Change Negotiations*, p.163.

② 一直以来,欧盟的减排雄心都受到国际气候评估的影响。欧盟一直是政府间气候变化专门委员会(IPCC)评估报告的主要参与者。因此,它充分利用IPCC在2013-2014年陆续公布的《第五次评估报告》三个工作组报告在科学认知上推动巴黎大会的政治意愿。参见董亮:“全球气候治理中的科学评估与政治谈判”,《世界经济与政治》2016年第11期。

③ Miranda A. Schreurs, “The Paris Climate Agreement and the Three Largest Emitters: China, the United States, and the European Union”, *Politics and Governance*, Vol.4, No.3, 2016, p.220.

④ 有学者提出,欧盟的这种获取权力的方式具有一种“联系”性质,参见张晓通、解楠楠:“联系权力:欧盟的权力性质及其权力战略”,《欧洲研究》2016年第3期,第9-17页。

⑤ 然而,欧盟并未清晰体现其对发展中国家最关心的两个议题即气候资金的立场和损失与损害的立场。虽然欧盟在应对气候变化上比美国更积极,但在资金问题上态度并不明确。参见“2015年巴黎气候协议:‘跛脚’的欧盟气候贡献目标”,《21世纪经济报道》,http://www.weather.com.cn/climate/2015/02/qhhyw/2278424.shtml, 2016年5月17日访问。

⑥ “欧盟公布巴黎气候大会谈判立场”,商务部网站,http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201509/20150901119520.shtml, 2016年5月17日访问。

⑦ Raymond Cléménçon, “The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?”, *The Journal of Environment & Development: A Review of International Policy*, Vol.25, No.1, 2016, p.14.

⑧ Severin Fischer and Oliver Geden, “The Changing Role of International Negotiations in EU Climate Policy”, *International Spectator*, Vol.50, No.1, 2015, pp.6-7.

前,各国实际上已经确立了自主减排的模式,只等在谈判的最后成果中确认。^①所以,谈判的内容相对有限,主要集中在长期目标、回顾周期、监督与报告原则和资金技术等问题上。^②相较于哥本哈根谈判而言,这次谈判的难度系数有所降低。总之,欧盟的谈判重点是:第一,最终达成的协议要适用于所有成员国,并具有国际法律约束力;第二,在减排目标上,全球升温目标需控制在2℃之下;第三,该制度还需具备回顾机制,并以五年为一个周期。^③

(二)联盟实践:“雄心联盟”的筹划

实际上,巴黎的谈判周期始于2011年。在当年的坎昆气候大会上,欧盟积极参与了“卡塔赫纳对话”(Cartagena Dialogue)。该对话是30个发达国家和发展中国家为探索一致的外交立场而展开的。^④此后几年里,欧盟开始谋求建立一个立场相近的谈判集团,旨在打破国家类型的限制,追求最大程度的广泛性。欧盟主要考虑到两方面因素:一是欧盟对主要排放者施加压力;二是使欧盟所建集团能够达成共同的谈判目标。然而,由于欧盟无法通过上述策略与中国、美国形成联盟,因此在联盟对象的选择上,只能转向一些在气候政策上具有所谓“进步性”的发展中国家,主要包括小岛屿国家联盟成员、拉丁美洲国家和非洲国家。

2015年5月17日,由上述“进步”国家代表出席的第一次会议在柏林举行。会议由欧盟气候变化专员米格尔·卡内特(Miguel Arias Canete)与挪威环境部长共同主持,出席的国家主要包括安哥拉、马绍尔群岛共和国、德国、格林纳达、秘鲁、圣卢西亚、英国、冈比亚、哥伦比亚、智利、墨西哥和瑞士。而在巴黎大会之前,由一些小岛屿国家领导人引导的这一联盟得到了欧盟在经济与外交上的支持,走遍世界各地寻求政治盟友。^⑤欧盟代表也前往巴布亚新几内亚、摩洛哥、巴西和厄瓜多尔,并会见了来自危地马拉、秘鲁、智利及哥伦比亚和哥斯达黎加的代表,不断讨论巴黎谈判的联合战略并逐步扩大这一阵营,^⑥最终发展成为震惊全球媒体的“雄心联盟”。

^① Sebastian Oberthür, “Global Climate Governance after Cancun: Options for EU Leadership”, *International Spectator*, Vol.46, No.1, 2011, pp.10–11.

^② Raymond Cléménçon, “The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?”, pp.5–6.

^③ Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change”, p.7.

^④ 卡塔赫纳集团由来自伞形集团、最不发达国家(LDC)和小岛屿发展中国家(SIDS)的代表组成。一般而言,其立场与欧盟相似。这些国家一直主张所有国家共同减排,以实现将全球升温控制在2℃以内的目标,甚至公开表示新兴经济体国家需要承担更大的减排义务。

^⑤ Charles F. Parker, C. Karlsson and M. Hjerpe, “Assessing the European Union’s Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement”, *Journal of European Integration*, Vol.39, No.2, 2017, p.248.

^⑥ Ibid..

2015年1月,欧盟已经开始部署当年的气候外交行动计划,并且发动各领域名人和9万名外交官在巴黎气候大会开始之前进行游说,其目的是向国际气候谈判中的关键国家施加政治压力。为了确保新的气候协议在巴黎如期达成,欧盟及其成员国力图动员全球各类行为体关注气候议题,为谈判注入政治推动力。其中,德国表示愿意增加对发展中国家的气候资金支持,^①还作为2015年七国集团会议主办国,力推气候议题,与会领导人在会后发表联合声明,支持在本世纪实现全球经济“去碳化”,至2050年实现全球温室气体排放较2010年减少40-70%,并要求《公约》所有缔约方共同分担减排责任,试图在巴黎谈判前更好地协调各方立场。^②

此外,欧盟自身还协助了近100个发展中国家制定气候行动计划,确保这些国家能够向《公约》秘书处提交“国家自主减排贡献”文件,从而保证几乎所有国家在巴黎会议之前都提交了减排计划。总之,上述行动为巴黎气候谈判奠定了良好的基础。

(三)完善谈判管理的手段

哥本哈根大会期间,欧盟未能作为整体发声,会场内迟迟不能提出统一的立场,协调问题成为其在哥本哈根谈判中被边缘化的一个重要因素。^③此后,欧盟及其成员国吸取了这一教训,及时协调立场和战略,在气候外交上形成了“一个声音”。在巴黎的谈判过程中,大会的组织方还通过相应的机制安排影响谈判结果,例如议程设置、决策程序、控制非国家行为体的活动以及提供政策选择等。

在2015年11月13日巴黎发生恐怖袭击事件后,没有一位国家领导人取消出席气候大会的计划。客观而言,这一事件增强了谈判各方的政治意愿,准备前来参加气候大会的国家政要数量不减反增。欧盟的主场气候外交也紧锣密鼓地进行,其内容主要包括四个方面:第一,为了保障大会平稳进行,法国对非政府组织进行了一定程度的管控;第二,欧盟选派了高质量的谈判队伍及技术团队;第三,法国与《公约》秘书处进行了密切的配合;第四,欧盟在关键时刻通过“雄心联盟”对新兴工业国家进行了政治施压。

其中,由于巴黎复杂的安全形势,主办国对非政府组织进行了管制。这主要基于两方面的考量:一是保障大会平稳进行,避免会场内外的混乱引起安全问题;二是减少谈判中的干扰,为国家行为体协调立场提供更好的环境。相关研究认为在国际气候谈

^① “德国承诺增加气候变化资金支持”,http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/20/c_1115347827.htm, 2017年5月17日访问。

^② “七国集团峰会就气候保护相关问题达成共识”,<http://news.cncnews.cn/2015-06-09/124269389.html>, 2017年5月17日访问。

^③ Stavros Afionis, “The European Union as a Negotiator in the International Climate Change Regime”, p.347.

判中,非国家行为体往往会采取不同的策略来吸引政府代表的注意力,如活动家、游说者或专家通过组织抗议和示威活动向政府谈判代表加大施压力度。^①与此同时,越来越多的非政府组织在会场内外活动也给国家间的谈判带来了更大的困难。^②因此,法国对国际组织中的 6306 位观察者参与大会施加了一定限制。^③虽然市民社会的参与有助于联合国承担气候治理的责任,但在巴黎大会上对环境气候 NGO 的控制也是政策制定者排除“干扰”的必要安排。因此,出于加强安全保护的考虑,法国取消了一些与谈判无关的活动,如气候游行等,也有效地保障了大会谈判的平稳进行。整体而言,非国家行为体在巴黎大会上的作用有限。

欧盟对谈判的具体事宜也进行了精心安排。根据欧盟的计划,谈判本身由成员国和欧盟委员会的主要谈判代表(Lead Negotiators)负责。此外,欧盟动员了大量外交官员和技术代表参加,体现了智力支撑上的优势。在流程上,谈判代表不但得到了专家团的技术支持,而且每天与欧盟各成员国进行磋商。因此,欧盟各国的协调始终保持在较高水准。^④从巴黎大会的第二周开始,大会主席法比尤斯亲自主持谈判会议,建立了六个针对关键问题的工作组,指定有关国家部长担任协调员,就协定的主要问题寻求政治解决方案。^⑤

此外,通过与 UNFCCC 秘书处的密切配合,^⑥法国的外交能力在大会期间得到了充分发挥。借助主场外交的优势,法国在组织风格上基本体现了包容的态度和透明的程序。这种外交风格也展现了欧盟在气候变化问题上作为工具型领导者的作用。^⑦

^① Katharina Rietig, “The Power of Strategy: Environmental NGO Influence in International Climate Negotiations”, *Global Governance*, Vol.22, No.2, 2016, p.270.

^② Thomas Bernauer and Carola Betzold, “Civil Society in Global Environmental Governance”, *Journal of Environment Development*, Vol.21, No.1, 2012, pp.62-66.

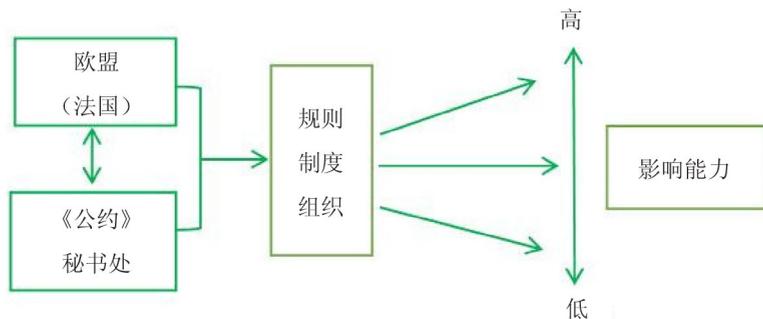
^③ 一直以来,联合国气候谈判对市民社会的参与相对宽容。UNFCCC 的注册向所有获得正式承认的观察组织开放,而认可本身也不难。非政府组织在气候变化治理中的作用,可参见 Jonathan W. Kuyper and Karin Bäckstrand, “Accountability and Representation: Nonstate Actors in UN Climate Diplomacy”, *Global Environmental Politics*, Vol.16, No.3, 2016, pp.61-81.

^④ Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change”, p.12.

^⑤ 刘振民:“气候外交谋新篇、巴黎大会见成果”,《光明日报》,http://news.gmw.cn/2015-12/20/content_18166946.htm, 2016年3月17日访问。

^⑥ Twenty-first Session of the Conference of the Parties (COP 21) and the Eleventh Session of the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 11) Paris, 12 December 2015, Closing Address by Christiana Figueres, http://www.christianafigueres.com/speeches/cop21_closingplenary.pdf, last accessed on 20 February 2016.

^⑦ Steinar Andresen and Shardul Agrawala, “Leaders, Pushers and Laggards in the Making of the Climate Regime”, *Global Environmental Change*, Vol.12. No.1, 2002, p.49.

图1 欧盟(法国)与《气候变化框架公约》秘书处的配合及影响^①

注:图由作者自制。

(四)“雄心联盟”与《巴黎协定》

在非正式机制的引领上,欧盟一手策划的“雄心联盟”(High Ambition Coalition)成为其在巴黎大会上运用的主要非正式渠道。该联盟试图模糊国家类别下的不同减排责任,^②其组成体现了欧盟等国的政治利益与诉求。而在具体分工上,小岛屿国家马绍尔群岛成为欧盟的理想选择。这是因为该国拥有经验丰富的谈判团队,并且还是欧盟认为的“道德上的超级大国”(Moral Superpower)。托尼·德·布鲁姆(Tony de Brum)作为马绍尔群岛共和国的外交部长,娴熟地领导了这一联盟,暗中为欧盟展开工作。同时,挪威和圣卢西亚的代表作为政治交易的“经纪人”(Deal Brokers)也对“雄心联盟”施加了有效的影响。^③“雄心联盟”提出的诉求主要包括三方面:全球升温控制在1.5℃以下、减排政策需要具有清晰的路径以及五年评审机制。^④

其中,升温目标成为“雄心联盟”的发力点。这是因为小岛屿国家联盟(AOSIS)与最不发达国家联盟将全球升温1.5℃作为最重要的谈判目标。^⑤而欧盟则坚持每五年进行定期的同步政策更新,以确保各国的减排承诺不断提升。对于多边机制建立信任

^① 巴黎气候谈判较之以往的气候大会在谈判管理上进行了诸多改进,参见董亮:“会议外交、谈判管理与巴黎气候大会”,《外交评论》2017年第2期。

^② Sebastian Oberthür and Groen Lisanne, “The European Union and the Paris Agreement: Leader, Mediator, or Bystander?”, p.4.

^③ Aslak Brun, “Conference Diplomacy: The Making of the Paris Agreement”, *Politics and Governance*, Vol.4, No.3, 2016, p.121.

^④ “‘雄心联盟’的‘雄心’何在?”,《光明日报》2015年12月13日, http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/13/c_128524390.htm, 2016年3月17日访问。

^⑤ Pa Ousman Jarju, “A Diplomatic Approach to Raising Climate Ambition”, *Climate and Development Knowledge Network*, <http://cdkn.org/2016/02/opinion-a-diplomatic-approach-to-raisingclimate-ambition-pa-ousman-jarju/>, last accessed on 26 March 2016.

而言,全球盘点与透明度机制安排是必不可少的,因此,欧盟指出,透明度体系应该在一个有效的机制中处于核心地位。这些主张受到拉丁美洲国家联盟(AILAC)和大部分小岛屿国家的支持。^①除此之外,欧盟还与小岛屿国家、最不发达国家、非洲国家进行了广泛的合作。^②

在巴黎谈判的关键时刻,欧盟运用“雄心联盟”战略进一步推动了自身利益的实现。欧盟还通过外交手段巩固联盟、强化领导力,进而获得了一定的谈判优势。欧盟采用资金和技术激励措施来支持与发展中国家的联盟和搭桥战略。特别是欧盟宣布与79个非洲国家、加勒比与太平洋国家(ACP)结盟,并为此动用了4.75亿欧元资金,用以支持发展中国家的气候政策,这一举措意图破坏发展中国家的统一谈判立场。同时,许多欧盟成员国包括法国、德国也承诺到2020年再增加几十亿美元的公共气候融资。在这种情况下,中国、印度等国面临被欧盟建构的广泛联盟孤立的不利局面,承受着巨大的国际舆论压力。^③

2015年12月8日,欧盟宣布和上述79个国家一起支持一个雄心勃勃的《巴黎协定》,并已经就该协议的长期目标、法律形式、审查程序等问题达成一致意见。在巴黎大会最后阶段,美国也加入了“雄心联盟”,使这一联盟的影响力进一步放大。^④为此,时任美国国务卿约翰·克里(John Kerry)亲自高调宣布了美国的加入,以防止中国和印度“弱化”透明度和回顾机制。^⑤

虽然“雄心联盟”缺少“联盟”及“盟友”的实质意义,但并非仅是欧盟借机炒作的概念。这一联盟在巴黎大会上发挥了“奇兵”的作用,不仅在重要谈判阶段吸引公众眼球,也辅助实现了欧盟的参会目标。可以说,“雄心联盟”不断制造全球舆论攻势,并向主要新兴工业国家施压。最后,欧盟通过仅对国家代表开放的夜间封闭会议,使各国最终达成政治共识并签署了《巴黎协定》。

三 当前欧盟领导力的局限性与不确定性

在引领后续巴黎进程时,欧盟的作用受到特朗普政府退出《巴黎协定》、英国“退

^① Aslak Brun, “Conference Diplomacy: The Making of the Paris Agreement”, pp.117-118.

^② 参见“2015年巴黎气候协议:‘跛脚’的欧盟气候贡献目标”。

^③ 赵川、陆振华:“欧盟与79个发展中国家结盟寻求支持”,《21世纪经济报道》2015年12月11日,http://epaper.21jingji.com/html/2015-12/11/content_27518.htm,2016年3月17日访问。

^④ Simon Chin-Yee, “Briefing: Africa and the Paris Climate Change Agreement”, *African Affairs*, Vol.115, No. 459, 2016, pp.359-368.

^⑤ “Assessing the European Union’s Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement”, pp.239-252.

欧”的直接影响,加之欧盟内部的不稳定性,国际气候谈判的政治意愿可能出现一定程度的弱化。^① 这些因素均不利于欧盟未来在气候领域发挥作用。

2016年11月在摩洛哥举办的马拉喀什气候大会主要探讨执行《协定》的技术细节问题,并进一步推动落实《协定》的政治意愿,同时制定发达国家履行每年1000亿美元资金支持承诺的路线图。其间,各国还举行了《京都议定书》第12次缔约方大会和《协定》第一次缔约方大会,就《协定》实施的后续谈判做出具体安排,确定巴黎进程的“时间表”和“路线图”。

与此同时,欧盟依旧不断提升各国关于减排目标与行动决心的政治意愿。2016年11月14日,德国发布“2050年气候行动计划”,成为第一个通过详细的长期减排计划的国家,为欧盟制定2050年减排目标提出了更高的要求。^② 欧盟充分利用马拉喀什气候大会的机会,进一步加强了与小岛屿国家和最不发达国家间的联盟关系。

(一) 欧盟的气候领导力及其局限性

从巴黎谈判的结果看,作为一项具有法律约束力的协议,国家自主减排贡献(NDCs)概括了各国的主要目标和政策,是《巴黎协定》的核心。^③ 同时,《协定》建立了回顾的执行情况、“透明度框架”、决心、五年全球盘点和履约的若干进程,为未来的国际气候法律和政策提出了基本框架。^④ 当然,《协定》可能在强制执行、履约规则等方面有待国际法的推动。^⑤

而对欧盟来说,在哥本哈根达成的升温不超过2℃目标的基础上,实现了向1.5℃目标的迈进。对于非洲国家、小岛屿国家的政治家们而言,1.5℃的目标可能是重要的政治资源。在实现全球升温的目标上,欧盟在谈判中提出了“只进不退”的锁定机制,在各国提出的行动目标的基础上不断加码,并且建立了从2023年开始每五年对全球行动的效果进行定期评估的约束机制。同时,欧盟也在保留“共同但有区别原则”(CBDR)方面作了适当让步。整体而言,欧盟扮演了一个“柔性”的领导角色,其特点

^① Quirin Schiermeier, “Brexit Looms Large Over EU Climate Agenda”, *Nature*, 2016-6-26, DOI: 10.1038/nature.2016.20322.

^② 韩一元:“马拉喀什气候大会‘新意盎然’”,中国石油新闻, <http://news.cnpc.com.cn/system/2016/11/18/001621412.shtml>, 2017年3月19日访问。

^③ Sebastian Oberthür, “Reflections on Global Climate Politics Post Paris: Power, Interests and Polycentricity”, *The International Spectator*, pp.2-3, Published online: 1 November 2016, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2016.1242256>.

^④ Harro van Asselt, “Editorial”, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol.25, No.2, 2016, pp.139-140.

^⑤ Harro van Asselt, “International Climate Change Law in a Bottom-up World”, *Questions of International Law*, Vol.26, 2016, p.11, http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/03/02_COP21_ASSELT_FIN-2.pdf, last accessed on 19 March 2017.

是通过设置谈判议程、促进联盟的形成解决谈判问题,并建立必要的桥梁来促成国际协议的实现。可以说,欧盟在引导谈判、传播理念、谈判管理等方面的领导能力一直处于稳定的状态。欧盟经营的“雄心联盟”显然是一种政治角力的工具,它服务于欧盟的政治利益,并助其取得了突出的谈判效果。

《协定》实际上有利于北方发达国家。因为它有效削弱了多边合作中的公平与环境正义原则,使发达国家在某种程度上摆脱了历史排放责任。同时,它迫使发展中国家控制未来的温室气体排放量。^①这无疑体现了美国和欧盟的谈判目标。但欧盟在减排方式和维护国际气候协议的法律约束力上作了一定的妥协。欧盟认为《巴黎协定》存在诸多不足:第一,虽然185个国家已经提出了“国家自主贡献”的承诺,但在排放量上限方面并没有约束力,即使充分实施也会导致至少2.7℃或更高的全球升温;第二,谈判中不仅有关“去碳化”的文字被删除了,而且《协定》没有提出淘汰化石燃料的具体时限;第三,《协定》的法律约束力有限,缔约国承诺有可能随时改变。^②因此,欧盟希望在《协定》的细化过程中发挥更大的领导力。

整体而言,欧盟是全球气候治理的积极建构者,其自身的定位一直是充当“京都进程”以及“后京都时代”和“2020年后”(巴黎进程)国际气候谈判的领导者。在巴黎大会后,欧盟也表现出胜利者的姿态,利用各种国际场合表明对《协定》的支持,继续落实相关的气候外交工作,如2016年G20领导人峰会上德法领导人对气候议题的推动等。^③

然而,对比巴黎大会与哥本哈根大会,可以发现两次谈判在内容上存在一定的差距。欧盟在2009年哥本哈根大会上所寻求的减排政策包括三个要素:一是上文所述的“自上而下”的减排模式;二是协议应具有法律约束力;三是协议必须囊括各主要排放大国。^④哥本哈根谈判的结果表明,欧盟不仅在其主场丹麦遭到挫败,而且在大国博弈中被边缘化。但是,在巴黎谈判前,国际减排模式已经开始遵循“自下而上”的方式,这无疑体现了欧盟在巴黎大会上领导力的局限性。可以说,欧盟获得的领导力实际上是以自身的妥协为前提的。

(二)英国“脱欧”与内部矛盾对欧盟气候领导力的影响

^① Raymond Cléménçon, “The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?”, p.4.

^② Charles F. Parker, C. Karlsson and M. Hjerpe, “Assessing the European Union’s Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement”, p.241.

^③ 董亮:“G20参与全球气候治理的动力、议程与影响”,《东北亚论坛》2017年第2期,第59-70页。

^④ Stavros Afonis, *The European Union in International Climate Change Negotiations*, Abingdon: Routledge, 2016, p.165.

在2016年英国的“脱欧”公投中,支持“脱欧”(Pro-Brexit)一方取胜。这一事件无疑将对欧盟推动落实国际气候协定产生消极影响。英国前环境大臣艾德·米利班德也指出,在脱欧公投时,人们都没有考虑到这一点,但在巴黎进程中无法忽视。英国的国民生产总值约占全球的5%,而温室气体排放比重在5%以下。失去英国后,欧盟以上两个指标将损失15-20%的份额。^① 具体而言,欧盟在未来气候谈判中的作用很可能受制于以下三重不利因素:第一,英国需要决定与欧盟一同履行《协定》,还是与其分离。当然,这取决于双方未来的脱欧谈判。无论如何,失去英国的欧盟在国际多边谈判中的影响力将被弱化;第二,如果双方彻底分离,各自的“国家自主贡献”份额都将被重新编制,这可能引起欧盟内部国家的矛盾;第三,英国如何制定碳排放定价(carbon pricing),以及是否保留在欧盟体系内,都将是未知数。英国“脱欧”还可能对欧洲碳交易计划(ETS)产生不利影响。^② 当然,如果“脱欧”久拖不决,欧盟关于多边气候变化的谈判工作也会受此影响,对其参与国际谈判带来负面效应。

历史上,欧盟在推动诸多国际环境协定的签署上发挥了重要作用,回顾这些历程可以发现,英国都在关键时刻辅助欧盟实现了目标,如《生物多样性公约》、《蒙特利尔议定书》及2015年的巴黎气候谈判等。英国与欧盟成员国的合作,实现了欧盟的集团优势。此外,欧盟的环境领导力体现在自身能力之上,特别是欧盟内部的环境标准、环境政策的一体化过程。失去英国,欧盟的环境、气候一体化的能力也会被削弱。

此外,欧盟还可以将成员国的外交资源汇聚到一起,形成强大的关联能力。这一点集中体现在欧盟成员国的外交能力上,如西班牙和葡萄牙与拉丁美洲的历史联系,法国与非洲法语国家的宗主国和殖民地关系,以及欧盟的中东欧成员与邻近国家的密切关系。其中,英国具有强大的传统外交背景,与一些国家具有比较特殊的外交关系,如一些英联邦国家等。“失去”英国,将可能导致欧盟失去这些外交资源。^③ 这些优势在巴黎气候大会的“雄心联盟”的运作上展露无遗。^④ 然而,“脱欧”事件不大可能影响英国或欧盟减少温室气体排放的国际承诺,因为这些承诺均已通过了双方的法律程

^① Sebastian Oberthür, “How Would a Brexit Affect the Environment?”, *LSE European Politics and Policy (EU-ROPP)*, 2016, <http://eprints.lse.ac.uk/70445/>, last accessed on 3 June 2017.

^② Shehab Khan, “Brexit could ‘Derail’ EU Attempts to Fight Climate Change and Reduce Greenhouse Gas Emissions, Say MEPs”, *The Independent*, 2017-2-8, <http://www.independent.co.uk/environment/brexit-latest-news-derail-eu-attempts-climate-change-greenhouse-gas-emissions-meps-ets-a7569896.html>, last accessed on 3 June 2017.

^③ Sebastian Oberthür, “How Would a Brexit Affect the Environment?”.

^④ Andrew Scott, “Brexit: Implications for Climate Change Commitments”, *Overseas Development Institute Briefing*, 2016-9, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10890.pdf>, last accessed on 3 June 2017.

序。^①

此外,从欧盟内部 27 个成员国的情况来看,一些不确定因素仍然存在,可能会影响欧盟作为整体的影响力。以德法为核心的大多数成员国支持在欧盟范围内实现较高的减排目标,而波兰等少数中东欧国家对此持消极态度。^② 因为以波兰为代表的这些国家目前还十分依赖燃煤发电和重工业,而强度过高的减排目标显然不利于其经济发展。对此,欧洲环保组织多次批评波兰为保护其一小部分行业,削弱了欧盟在温室气体减排上的行动效力。^③同时,波兰由于担心过高的减排目标将影响其经济发展,曾公开表示如果能源价格上涨,波兰就不会接受欧盟的气候政策。^④虽然德国与波兰达成了妥协,但如果欧盟内部受国际局势影响出现减排倒退的连锁反应,必定会对欧盟在未来全球气候治理中发出“一个声音”产生负面影响。此外,意大利也是欧盟内部在气候问题上的一个不稳定因素,它与波兰曾在 2008 年联合阻挠过欧盟针对哥本哈根大会的减排方案。^⑤

(三) 美国退出《巴黎协定》与美欧分歧

由于马拉喀什气候大会期间恰逢美国总统大选结果出炉,特朗普的当选为大会蒙上了一丝阴影。在马拉喀什气候大会高级别会议上,奥朗德呼吁美国新政府尊重并履行此前美国在《巴黎协定》中的承诺。^⑥ 作为世界第二大温室气体排放国,美国承诺,到 2025 年将其温室气体排放相较于 2005 年下降 26-28%。2017 年 6 月 1 日,美国总统特朗普正式宣布退出《巴黎协定》。该决定可能导致 2100 年全球升温增加 0.3℃,并可能导致发展中国家获得的用于应对气候变化的援助减少。^⑦ 这一决定不利于全球气候治理行动,并危及了欧盟的领导力。尽管,学者如罗伯特·基欧汉认为美国已

^① Claire Dupont et al., “The UK in EU Environmental Policy: Common Responses to Common Problems”, *Policy Brief*, Issue 2016/10, http://aei.pitt.edu/82511/1/Brexit7_0.pdf, last accessed on 3 June 2017.

^② “Poland to Draw Red Line on EU Climate Change Targets”, <http://www.thenews.pl/1/10/artykul/183478>, poland-to-draw-red-line-on-eu-climate-change-targets, last accessed on 17 May 2016.

^③ 关于波兰的气候政策,参见 Zbigniew Michal Karaczun, “Poland and Climate Change: Analysis of Polish Climate Policy 1988-2010”, *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, No.1, 2011。

^④ 李山:“备战巴黎气候大会,欧盟出手了”,《科技日报》2015 年 10 月 30 日,http://www.kjrb.com/kjrb/html/2014-11/01/content_282308.htm?div=-1, 2016 年 5 月 17 日访问。

^⑤ “Italy and Poland Fail to Scupper EU Climate Change Deal”, *Friends of the Earth Europe*, http://www.foeeurope.org/press/2008/Oct16_Italy_and_Poland_fail_to_scupper_EU_climate_change_deal.html, last accessed on 17 May 2016.

^⑥ 王婧:“马拉喀什气候大会将落实巴黎协定、开启细节博弈”,《经济参考报》2016 年 11 月 18 日。

^⑦ Ben Westcott and Steve George, “What does the Paris Climate Deal Look Like without the United States?”, CNN, <http://edition.cnn.com/2017/06/01/politics/us-paris-agreement-trump/index.html>, last accessed on 11 June 2017.

失去单独摧毁国际制度的能力,退出《巴黎协定》对其自身并不利。^①然而,“退出”的一些实际负面影响,如一方面将对预计到2020年基金总额为1000亿美金的“绿色气候基金”产生负面影响,另一方面则有可能引起不积极应对气候变化国家的连锁反应,使得国际社会不得不积极应对。

特朗普此前曾公开表示气候变化是一个“骗局”,并否定国际气候评估所达成的基本科学共识。但他也面临来自反对派的巨大压力,这是其气候政策未在上任初期快速出台的原因。但本质上,他的观点与控制国会的共和党的立场是一致的。^②在一些多边及双边机制内,特朗普政府与欧盟也存在严重分歧。在退出《巴黎协定》的过程中,特朗普虽有犹豫,但最终还是实现了这一目的。2017年4月27日和5月1日,特朗普召集高级别官员对是否退出《巴黎协定》进行了两轮讨论,并表示要在2017年G7峰会后决定是否退出。在得知这一消息后,欧盟一些国家的政府官员接连与白宫方面进行高层会谈,试图说服美国留在《协定》之中。然而,以特朗普的首席战略师史蒂夫·班农(Steve Bannon)与环保署署长斯科特·普鲁特(Scott Pruitt)等人为首的“退出派”最终占据上风,并主导了美国气候政策走向。

在G7和G20机制内,特朗普政府也在不断阻碍国际气候议题的讨论,破坏欧盟在气候治理上的领导作用。2017年3月,G20财长及央行行长会议闭幕,气候协议承诺最终被放弃,令东道主德国倍感失望。在为应对气候变化提供资金支持的问题上,各方也未能达成一致,其中美国仅获得了盟友沙特的支持。此次会议实际上已演变为G20中19国对抗美国的局面。^③而在2017年4月11日的G7能源部长及外长会议上,美国代表指出,本国政府尚未在国际气候政策上形成正式立场,因此持保留态度。由此,气候议题再次受到阻击,G7终未达成一致意见、形成共同立场文件。对此,欧盟气候变化专员卡内特通过社交媒体指出:“当某些人重新审视其气候和清洁能源政策时,大多数人却在按照《巴黎协定》(时间表)继续推进”,以此表达对美国的不满。^④时至2017年5月末意大利G7峰会,特朗普表示需要更多时间考虑《巴黎协定》问题,七国集团未能就履行巴黎承诺达成一致。遭遇美国在气候议题上的再次打击后,德国总

^① Robert O. Keohane, “The International Climate Regime without American Leadership”, *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, Published Online: 2017-6-26, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/10042857.2017.1343905>.

^② John Broome, “Trump and Climate Change”, *The Philosophers' Magazine*, Vol.76, No.1, 2017, p.22.

^③ “樊志菁:G20公告美国大获全胜;删反贸易保护主义弃气候协定”,第一财经,<http://www.yicai.com/news/5249207.html>,2017年6月3日访问。

^④ “G7 Ministers End Energy Summit without Agreement on Climate”, http://news.xinhuanet.com/english/2017-04/11/c_136200657.htm, 2017年6月3日访问。

理默克尔表示,欧盟不能再完全依赖美国和英国,欧洲人的命运应掌握在自己手中。^①对此,特朗普迅速以美国和德国的贸易赤字为题在推特上进行回击。美德的跨大西洋关系出现深刻裂痕。^②尽管此后默克尔依旧强调美德关系的重要性,但失望之情溢于言表。^③

在美国宣布退出决定后,特朗普受到了国际社会和全球媒体的严厉批评。^④ 欧盟委员会主席容克认为,美国的决定是一个“严重错误”。德国、法国和意大利发表共同声明,对美国的决定“表示遗憾”,并称《巴黎协定》不可重新谈判。法国总统马克龙表示,欧盟不会重新谈判达成一项降低目标的协定,并呼吁所有签约国不要让步。无论欧盟如何强硬表态,特朗普退出《巴黎协定》必将对其继续引领全球气候治理带来负面影响。^⑤

结 语

从积极方面看,巴黎气候进程所确立的机制是全球政治意愿的现实转化,可能引发世界各地更多的气候行动。^⑥ 巴黎气候进程重新强调了传统国家外交与政府间多边主义在气候治理中的重要性。^⑦ 在这一进程中,欧盟以领路人的角色自居,并表示要坚决执行这一预定计划。^⑧从谈判结果上看,欧盟基本实现了预期目标。这也是欧盟作出放弃“自上而下”减排方式这一妥协后的产物,实际上是一种“有限”的成功。

① Jon Henley, “Angela Merkel Says EU Cannot Completely Rely on US and Britain any More”, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/28/merkel-says-eu-cannot-completely-rely-on-us-and-britain-any-more-g7-talks>, last accessed on 3 June 2017.

② Julian Borger, “Trump Clashes with German Leaders as Transatlantic Tensions Boil Over”, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/30/donald-trump-germany-angela-merkel-election>, last accessed on 3 June 2017.

③ Michael Birnbaum and Rick Noack, “Germans Perplexed as Trump Escalates Feud”, *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/world/europe/germans-perplexed-as-trump-escalates-feud/2017/05/30/>, last accessed on 3 June 2017.

④ “特朗普宣布美国退出《巴黎协定》引各方反对”, 人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2017/0602/c1002-29313489.html>, 2017年6月3日访问。

⑤ Liang Dong, “The Trump Administration’s Decision to Withdraw the United States from the Paris Climate Agreement”, *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, Published Online: 26 Jun 2017, DOI: 10.1080/10042857.2017.1343903.

⑥ Raymond Cléménçon, “The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?”, p.3.

⑦ Radoslav S. Dimitrov, “The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors”, *Global Environmental Politics*, Vol.16, No.3, 2016, p.8.

⑧ 马瑞洁:“欧盟将在巴黎世界气候大会上树立积极姿态”, 中国网, http://news.china.com.cn/world/2015-09/21/content_36641680.htm, 2016年5月17日访问。

这一政治成果以欧盟精心准备的会议外交机制作为保障,辅以不断提升的政治意愿,并结合“雄心联盟”的施压综合作用而成。

未来,特别是2018年的《公约》缔约方大会将确定《巴黎协定》的实施规则。虽然“雄心联盟”在巴黎大会上施加了重要影响,但这一机制日后可能难以产生同等效力。同时,欧盟也面临如英国“脱欧”、美国退出《巴黎协定》及其内部分歧等风险与不确定性,欧盟倡导的多边气候外交与《协定》的落实仍存在很多变数。^① 特朗普政府退出《巴黎协定》的决定挑战了当前全球治理的基本价值观和制度体系,并与尼加拉瓜和叙利亚一道成为拒绝应对气候变化的个别国家。欧盟在等待特朗普政府的进一步动作,以调整参与《协定》进程的行动。尽管美国后续的气候政策及其对联合国气候谈判的态度仍存在一定变数,但“退出”决定本身已对新型的减排模式造成巨大冲击。

虽然特朗普承诺美国将重新开启气候谈判,寻求对美国“公平”的国际协议,但美欧在气候议题上已经难以展开合作。特朗普公然挑战大西洋伙伴关系的行为使得欧盟不再将美国视为可靠的伙伴。通过美国退出《巴黎协定》这一事件,欧盟开始意识到,如果想继续引领未来的全球气候治理还需要做好两方面的工作:一是与美国的州、城市加强气候合作,帮助美国国内进行减排,从内部削弱退出《协定》的影响成为关键战略。美国作为世界第二大温室气体排放国,人均排放全球第一,美国大城市的碳排放量占全国总量的70%。因此,与美国地方政府的合作可成为欧盟倡导的多层气候治理的重点之一;二是与中国加强气候合作。欧盟必将推动中国承担更多责任,以实现全球升温目标。没有美国的参与,IPCC所设定的2℃升温目标很难实现。在气候政策上,中欧有着相似的利益,特别是在可再生能源合作领域。当然,欧盟也应该意识到,是否承认中国市场经济地位已经成为影响中欧能否开展更为广泛的气候合作的一个重要因素。^②

近期,德国总理默克尔在本党地方选举中获胜以及埃马纽埃尔·马克龙当选法国总统这两大事件都对欧盟气候政策起到了稳定的作用。而上文提及的美欧因素也将持续影响欧盟在未来国际气候治理上的影响力与领导目标。因此,未来欧盟如何在全球气候治理中发挥作用有待进一步观察。

(作者简介:董亮,外交学院亚洲研究所助理研究员;责任编辑:莫伟)

^① Jamie Morgan, “Paris COP 21: Power that Speaks the Truth?”, *Globalizations*, Vol.13, No.6, 2016, pp.943-944.

^② “Beijing Ire at EU over WTO Status Mars Climate Pact”, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/bdd7da32-4e53-11e7-bfb8-997009366969>, last accessed on 13 June 2017.