

论欧盟关于后 2020 全球气候协议的基本设计^{*}

刘 衡

内容提要:2009 年哥本哈根气候大会“失败”后,欧盟的气候谈判目标从“条约”转向“框架”。随着 2011 年“德班平台”的通过和 2012 年京都议定书第二承诺期的确定,欧盟经过三年调整,逐步形成了后 2020 全球气候协议的基本设计。欧盟与基础四国在协议的实现路径、法律效力、属人范围和生效时间上取得了一些原则共识;在制度模式、义务设置、属事范围和谈判机制上存在根本分歧。重新解释“共同但有区别责任和各自能力原则”是欧盟对协议的关键诉求,将成为欧盟寻求突破的基本点。自 2013 年起,欧盟已从协议谈判的战略调整转入战略进攻,中国将面临更大压力,对此宜慎重应对。

关键词:后 2020 气候协议 欧盟 基础四国 共识 分歧

一 引言

长期以来,欧盟都是气候变化国际谈判的重要驱动力,^①为京都议定书的谈判、签署、生效和实施作出了重要贡献;^②欧盟也一直将自己定位为国际气候治

^{*} 本文为中国社会科学院欧洲研究所创新工程课题“欧洲转型与世界格局”子模块“欧洲转型中的法律变迁及其国际意义”和教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“气候变化的重大国际法问题研究”(10JJD820003)研究成果。文中所涉网络资源,如无另外注明,最后访问时间均为 2013 年 6 月 30 日。

^① See “The EU at the Forefront of International Efforts”, http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/index_en.htm, last accessed on July 18, 2013.

^② See Rüdiger Wurzel and James Connelly, “Introduction: European Union Political Leadership in International Climate Change Politics”, in Rüdiger Wurzel and James Connelly eds., *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, New York: Routledge, 2011, pp. 3–20.

理的“领跑者”，在国际气候谈判中发挥着“领导”作用，^①对后京都全球气候协议有完整的框架设想。哥本哈根气候大会的“失败”^②，打乱了欧盟的原有部署。但欧盟及时进行了调整，率先提出后 2020 路线图，谋求在谈判中占据优势。

随着 2011 年“德班增强行动平台”（Durban Platform for Enhanced Action，以下简称“德班平台”）的通过和 2012 年京都议定书第二承诺期（以下简称“京都二期”）的最终确定，联合国进程下的国际气候谈判由“后 2012 时代”进入“后 2020 时代”。谈判的成功与否主要在于后 2020 全球气候协议能否顺利达成。欧盟作为谈判的主导方之一，其关于后 2020 全球气候协议的基本设计对协议的最终签署、生效和实施，以及协议条款内容有着直接而重大的影响，并将对包括中国在内的国际社会带来直接后果。梳理并辨析欧盟关于后 2020 全球气候协议的基本设计因而变得十分必要。

现有相关研究多从国际政治和国际关系等角度进行考察，就欧盟关于后 2020 协议设想的某些方面进行了零星论述。本文尝试从国际法的新角度，对欧盟关于后 2020 全球气候协议的基本设计这一前沿问题展开系统深入的剖析。

二 欧盟后京都全球气候协议基本设计的提出与调整

后京都国际气候谈判源于 2007 年“巴厘路线图”（Bali Road Map）的授权。每年召开的联合国气候大会（公约缔约方大会和议定书缔约方会议）是各方表达与协调基本立场和主张的例行平台。欧盟关于后京都气候协议的基本设想蕴含在欧盟的基本立场和主张之中。

（一）后 2012“全球气候条约”

在哥本哈根会议前，欧盟的设想是通过双轨谈判缔结一项单一条约（a single treaty），为所有缔约方建立一个单一的制度框架。拟于 2013 年 1 月 1 日生效的新条约是“一项全面、雄心勃勃、公平、以科学为基础、具有法律约束力的国际条约”（a comprehensive, ambitious, fair, science-based and legally binding

^① See S. Oberthür and M. Pallemerts eds., *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*, Brussels: Brussels University Press, 2010, pp.13-27.

^② 本文所指哥本哈根会议的“失败”，仅就欧盟未实现其目标而言，不涉及任何其他评价。

global treaty)。^① 欧盟为条约拟定了基本目标(即与工业化前相比,将全球变暖平均温度控制在2度以内),以及实现该目标的中期指标和长期指标。

某种程度上,正是欧盟的踌躇满志导致了家门口国际气候谈判的失败。未获大会通过的《哥本哈根协议》(Copenhagen Accord)没有设定全球中期或长期减排目标,也没有指明何时全球排放将达到峰值,只邀请各缔约方就2020年前的减排作出政治性承诺。对于该协议,时任欧盟委员会主席巴罗佐的评价是“聊胜于无”(this accord is better than no accord)。^②

(二)后2020“全球气候框架”

欧盟对于未能在哥本哈根谈判中发挥主导作用、签署拟议中的“全球气候条约”而深表失望,但在呼吁美国和中国作出新承诺的同时,^③欧盟及时调整了自身对未来气候协议的期望。欧盟认为,联合国进程下谈判的最终目标应该达成雄心勃勃、全面和具有法律约束力的全球框架(an ambitious, comprehensive and legally binding global framework),所有国家都应参加这一框架。^④ 但该框架的达成不是一蹴而就的事情,宜采取分步渐进的方式(a more step-by-step approach)。^⑤

(1)坎昆气候大会(COP 16 和 CMP 6)

2010年坎昆会议是一次恢复信心的会议。会前,欧盟委员会气候行动专员赫泽高(Connie Hedegaard)表示:“坎昆这一步很重要,否则联合国气候变化进程将有可能失去动力和重要性……坎昆会议必须取得实质性进展”,为尽快达成全面而具有法律约束力的全球框架铺平道路,为未来全球气候体系大厦的主体奠定基础。^⑥ 欧盟悄然弃用了哥本哈根前一直坚守的“气候条约”用语,将未来气候协议称为“全球气候框架”(a global climate framework)。这意味着欧盟

^① “The Copenhagen Climate Change Negotiations: EU Position and State of Play”, 9 November 2009, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_9206_en.htm, last accessed on July 18, 2013.

^② “Statement of EU Commission President Barroso on the Copenhagen Climate Accord”, 19 December 2009. http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_9364_en.htm, last accessed on July 18, 2013.

^③ 欧盟认为哥本哈根会议失败的主要原因之一是,美国和中国根本不在哥本哈根会议上接受一个更雄心勃勃的协议。

^④ “European Council Conclusions on Europe 2020, Climate Change, and More”, 26 March 2010, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_9618_en.htm, last accessed on July 18, 2013.

^⑤ See “International Climate Policy Post-Copenhagen: Acting Now to Reinvigorate Global Action on Climate Change”, 9 March 2010, http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation/support-regional-integration/asean/documents/cc_com_2010_86.pdf.

^⑥ “Climate Change: Cancún Conference must Mark Significant Step towards legally Binding Global Climate Framework”, 29 November 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1620_en.htm.

大幅降低了对未来气候协议的期望值。

《坎昆协议》(Cancún Agreements)最终达成了“不同利益之间平衡妥协的”一揽子决定。它的通过令欧盟非常高兴。在欧盟看来,它不仅拯救了多边进程,而且欧盟的三个优先关切都反映在最后的结果中,尤其是“2度”目标首次写入联合国文件。巴罗佐表示“坎昆协议是迈向全面而具有法律约束力全球气候框架的重要一步”;赫泽高也难掩欣喜,称欧盟“成功强化了未来气候协议”。^① 欧洲议会代表团团长莱嫩(Jo Leinen)重提欧盟的“条约”梦想,认为“坎昆气候会议为全球气候条约铺平了道路”。^②

但是,坎昆会议并未明确未来气候协议的具体目标,是“后 2012”还是其他?整个国际社会都在调整观望中。

(2) 德班气候大会(COP 17 和 CMP 7)

2011 年德班会议是迄今哥本哈根时代最重要的一次会议。通过本次大会,最终确定国际气候谈判的目标为“后 2020 协议”,不再是之前的“后 2012 协议”。欧盟率先提出后 2020 议程并初步形成了关于“后 2020 协议”的基本设计,即德班路线图;^③“气候框架”固化为欧盟关于“后 2020 协议”的标准表述。

在欧盟后 2020 议程的基础上,德班会议通过了一揽子决定(Durban Outcomes)。首先,会议正式决定京都二期将从 2013 年 1 月 1 日开始运行;其次,会议通过了“德班平台”,缔约方同意通过该平台,签署一份新的法律文件,该文件将在 2015 年通过,2020 年开始实施。

欧盟认为德班一揽子决定很大程度上满足了它的目标,是其大获成功的标志。欧盟理事会轮值主席国波兰的环境部长科罗莱克(Marcin Korolec)表示:“这一刻可与 1995 年第一次缔约方大会的成功相比——如果不是超越的话。在那次会议上,确立了柏林授权,它最后带来了应对气候变化唯一具有法律约束力的国际协议——京都议定书的拟定和通过。今天,我们通过了德班平台,它将带

^① “Statements by EU Commission President Barroso and Commissioner for Climate Action Hedegaard on the Cancún Agreement on Climate Change”, 11 December 2010, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_10479_en.htm.

^② “EU Parliament Notes ‘Cancun Conference Lays Foundation for Climate Treaty’”, 11 December 2010, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_10482_en.htm.

^③ See “Climate Change: Questions and Answers on the UN Climate Conference in Durban”, 24 November 2011, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_11622_en.htm.

领我们在 2015 年完成覆盖所有缔约方的具有法律约束力的协议”。^①

上述表态虽然有些夸张,但是,从“后 2012”到“后 2020”,无论是对欧盟还是国际社会来说,调整观望中的全球气候协议正在找到新的方向。

(3) 多哈气候大会(COP 18 和 CMP 8)

2012 年多哈会议是后 2020 协议谈判的热身预备会,具有一定的转折性。会议通过了有关京都二期的议定书修正案(Doha Amendment),确定第二承诺期将于 2013 年 1 月 1 日开始,运行八年,直至 2020 年新的气候协议生效。

欧盟欢迎多哈会议取得“多哈气候关口”(Doha Climate Gateway)这一平衡成果,指出它“使得 2013 年 1 月 1 日开始的京都二期成为可能,为 2015 年达成全球气候协议铺平了道路”。^② 赫泽高更是提出:“在多哈,我们已经跨过从旧的气候制度通向新框架的桥梁,行进在迈向 2015 目标的路上……需要的是更加雄心勃勃,加快速度。”^③多哈会议标志着在后 2020 全球气候协议谈判中,欧盟已率先完成战略调整,转入战略进攻。

(三) 小结

2009 年哥本哈根会议前,欧盟一度雄心勃勃,欲以“气候变化哥本哈根条约”的形式,不仅实现从公约(UNFCCC)和议定书到“条约”的转变,而且一举建立其主导的全球应对气候变化新制度。哥本哈根会议“失败”后,欧盟经历了从“条约”到“框架”的目标转变。通过坎昆会议的重拾信心、德班平台的通过,欧盟在多哈大会完成了战略调整。从 2013 年开始,欧盟已转入积极进攻态势,全力推动 2015 年签署协议。

目前,欧盟将谈判主要系于德班平台,认为德班平台取代了“巴厘路线图”的授权和确定的双轨模式。其关于后 2020 全球气候协议的基本设计建立在它提出的德班路线图基础上,核心要素包括五个方面:一是实现路径与制度模式;二是法律效力与义务设置;三是适用范围,包括属人范围和属事范围;四是减排目标,包括中期指标和长期指标;五是谈判机制与生效时间。

^① “Durban Conference Delivers Breakthrough for Climate”, 11 December 2012, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_11693_en.htm.

^② “Doha Climate Change Conference”, http://ec.europa.eu/clima/events/0062/index_en.htm.

^③ Ibid. .

三 欧盟后 2020 全球气候协议的核心要素:比较分析

关于后 2020 全球气候协议的基本设计,欧盟与联合国进程下国际气候谈判的另一支领导力量基础四国(BASIC)既有共同的原则立场,更有针锋相对的根本分歧。

(一)实现路径与制度模式

与信奉单边主义的美国不同,欧盟和基础四国都认为,未来的国际气候制度,首先必须坚持多边主义;其次必须坚持联合国框架。但关于这一路径下的制度模式,二者分歧十分明显。欧盟主张的联合国框架下的多边主义,是想在哥本哈根会议前通过缔结新的全球气候“条约”,在 2012 年后完全取代议定书(甚至公约),创设一套新的气候制度。此后,欧盟将立场调整为全球气候新“框架”,该“框架”将完全取代京都议定书,京都二期只是迈向“框架”的过渡,对公约地位却语焉不详。

欧盟所谓的“条约”和“框架”,不只是简单的表述不同。首先,国际法上,虽然“公约”(Convention)和“条约”(Treaty)的法律效力没有实质区别。但一般来说,“条约”是“……最正式的一种,用以记录国际法主体间关于最基本或最主要的法律关系或法律地位的意思表示的一致”,^①而“公约”是“在国际组织主持下或在国际会议上谈判成立的专门规定特定事项的多边条约”;^②“就重要性来说,公约……次于狭义条约。”^③欧盟所要缔结的“气候条约”,其目的不仅是要取代议定书,某种程度上更是要超越公约框架。

其次,欧盟的“框架”具体指什么? 德班平台的表述是“……议定书,另一法律文书或者某种有法律效力的议定结果”。这与当初的“条约”相去甚远,三种可能中,“议定书”是最高形式。条约法中,议定书是“主条约的附属文件,以补充、说明、解释或改变主条约的规定”。^④可见,公约框架不会发生变动。不过欧盟将德班平台视为一种“开创性”成果,在多哈会议上提出国际社会正由“旧”气候制度迈向“新”气候制度的说法,虽然其具体含义尚不明确,但似乎表明欧盟

① 李浩培:《条约法概论》,北京:法律出版社 2003 年版,第 21 页。

② 同上书,第 22 页。

③ 同上书,第 23 页。

④ 同上。

主张的联合国框架不一定等于以“公约+议定书”为基础的未来全球气候框架。

与此相反,基础四国的坚定立场是,“《公约》和《议定书》是国际合作应对气候变化的基本框架和法律基础”,^①公约进程的原则和规定具有“核心地位”,^②议定书是“国际气候的关键组成部分和行动力度的根基”;^③以公约和议定书为基本框架的国际气候制度必须得到坚持。后京都气候谈判(无论是后2012,还是后2020)不是要另起炉灶,建立一个不同于公约和议定书的全球气候框架,而主要是在“公约+议定书”模式下解决京都第一承诺期结束以后的全球减排,是一个全球减排框架的更新问题,是对既有模式的补充和完善,不是否定和取代。

双方的分歧也反映在对京都二期的认识上。基础四国认为京都二期是“公约+议定书”模式的组成部分和重要内容,是京都一期的修订;欧盟则将京都二期视为由旧气候制度向新气候制度的过渡,^④防止京都一期结束后国际气候制度在减排方面出现空档的临时性措施。欧盟对现有“公约+议定书”模式的不满主要源于由公约确立,并在议定书中得到贯彻执行的“共同但有区别责任和各自能力原则”。

(二)法律效力与义务设置

首先,关于协议的法律效力,双方一致同意,无论采取何种模式,该协议应具有法律约束力。但二者强调的实质内容却大相径庭。基础四国主要针对美国代表的单边主义路径,以及发达国家作为一个整体,以发展中国家没有强制性量化减排义务为由不承担相关国际义务的企图,强调“法律约束”的对象是发达国家。欧盟虽然也指向美国,但主要指向却是所谓的“发达的发展中国家”(the more economically advanced developing countries),^⑤要求它们必须承担相应的强制性量化减排义务,强调“法律约束”的对象是发展中国家。

与此紧密相关的是强制性量化减排义务的设置。欧盟一直强烈主张,主要经济体都要承担强制减排义务。“主要经济体”除了发达国家外,还包括排放比

① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国应对气候变化的政策与行动(2011)》,北京:人民出版社2011年版,第44页。

② 中华人民共和国国家发展和改革委员会应对气候变化司:《第十四次“基础四国”气候变化部长级会议联合声明》,2013年2月16日,<http://qhs.ndrc.gov.cn/gwdt/W020130221529614583189.pdf>。

③ 同上。

④ “Doha Climate Conference Takes Modest Step Towards A Global Climate Deal in 2015”, 8 December 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1342_en.pdf。

⑤ 为在发展中国家之间进行区分,欧盟煞费苦心,一方面,有意模糊类似基础四国同发达国家的区别,一起称为“主要经济体”;另一方面,欧盟又有意突出基础四国同广大发展中国家的不同,称其为“发达的发展中国家”。

较多的发展中国家,这主要是针对基础四国,尤其是中国。此种立场与非议定书缔约方美国和加拿大的一致。当然,欧盟承认,依据“共同但有区别责任及各自能力”原则,各方承担的实质义务将有所差别。基础四国显然不能同意欧盟的主张。它们一贯坚持,发达国家必须承担并履行强制性量化减排义务,发展中国家在发达国家资金、技术和能力建设方面的支持下采取自主减缓行动,认为这是“公约+议定书”模式的基本要素,是“共同但有区别责任及各自能力原则”的基本要求。

(三)适用范围

属人方面,双方一致认为,协议应覆盖所有公约缔约方。首先,这主要是针对美国和加拿大,它们分别在 2001 年 3 月和 2011 年 12 月退出京都议定书。其次,欧盟也是想借此再次间接强调,所有缔约方都应承担具有法律约束力的减排义务。欧盟认为所谓“全球”,必须是所有缔约方都要采取有法律约束力的行动,议定书中只有发达国家承担量化减排义务,算不上“全球”。

属事方面,欧盟认为,协议应覆盖所有经济部门,包括现在被排除在外的部门,尤其是国际航空、国际海运和农业部门。欧盟一度提出,国际航空和国际海运的减排目标是,至 2020 年,减排幅度分别为 2005 年水平的 10% 和 20%。欧盟对多边机制在这方面的进展很不满意,2008 年通过“欧盟航空碳排放交易指令”,自 2012 年 1 月 1 日起,单方将进出欧盟机场国际航班的全程排放纳入欧盟的排放交易机制(ETS)。^① 基础四国支持目前国际民航组织关于航空排放和国际海事组织关于海运排放的讨论,强调上述讨论“应以公约的原则、环境完整性和自愿参与为基础,不预断公约谈判的结果”,“反对欧盟采取单边措施将航空排放纳入其排放交易体系”,^②“反对任何在国际航空和航海领域采取的单边措施,以及其他行业采取类似单边措施的企图”。^③

(四)减排目标

欧盟一直坚持,协议的减排最终目标是,与工业化前相比,温度上升幅度低于 2 度。为达到这一目标,哥本哈根会议前,欧盟提出了具体的中期指标和长期

^① 2012 年 11 月 12 日,欧盟委员会发布消息,决定暂停向国际航班征收航空碳税,时间约为一年,直到国际民航组织 2013 年成员国大会之后。2013 年 4 月 16 日,欧洲议会通过修法决定,欧盟航空碳税正式“停摆”。

^② 中华人民共和国国家发展和改革委员会应对气候变化司:《第十四次“基础四国”气候变化部长级会议联合声明》。

^③ 同上。

指标。欧盟的提议虽然没有遭到反对,但一直也未得到其他缔约方的明确支持。现在欧盟已很少提及中期指标,较多强调长期指标,即至2050年最少在1990年水平上削减50%。

基础四国对欧盟提出的“2度”目标的科学依据有所保留,但并未明确反对,在坎昆会议上同意写进一揽子均衡的决定之中。基础四国更强调“附件一缔约方应提高减排力度,并在此基础上考虑最新的关于气候变化趋势的科学依据,发达国家历史排放对全球的影响,以及IPCC(第四次)报告中指出的附件一缔约方到2020年总排放量应比1990年水平减少至少25%—40%”。^①

(五)谈判机制与生效时间

关于谈判机制,德班会议前,双方虽然在某些细节上有不同意见,但基本方向一致,即坚持“巴厘路线图”授权,坚持公约和议定书双轨谈判机制。在欧盟和部分气候脆弱缔约方(the most vulnerable developing countries)的坚持下,德班会议通过了“德班平台”,后续谈判主要依托该平台进行。对德班平台的性质,双方出现了明显分歧。该分歧与双方在制度模式方面的分歧紧密相关。

欧盟认为,草拟全球气候新协议是德班平台两大授权的第一授权。德班平台虽然得益于公约和议定书两个特设工作组的长期有效工作,但是自多哈会议后成了“2015年协议谈判的唯一场所”。^②后京都国际气候谈判实现了“从旧体系中的双轨谈判向新体系单轨谈判的转变”,单轨谈判的依据是“德班路线图”而非“巴厘路线图”。言下之意,后京都国际气候谈判进入了一个“新的谈判回合”。^③

基础四国反对欧盟的上述立场,强调:“德班平台工作不是无本之木,而是必须建立在各缔约方在巴厘路线图公约和议定书两轨下已开展的工作基础上”,^④“须在公约原则指导下进行。这一共识是德班会议关于德班平台决定的

① 中华人民共和国国家发展和改革委员会应对气候变化司:《第十四次“基础四国”气候变化部长级会议联合声明》。

② “Doha Climate Conference Takes Modest Step towards a Global Climate Deal in 2015”, 8 December 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1342_en.pdf.

③ Daniel Bodansky, “The Durban Platform Negotiations: Goals and Options”, Harvard Project on Climate Agreements, July 2012, http://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/22196/durban_platform_negotiations.html; Carolina B. Pavese and Diarmuid Torney, “The Contribution of the European Union to Global Climate Change Governance: Explaining the Conditions for EU Actorness”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (Special Edition), 2012, p. 140.

④ 中华人民共和国国家发展和改革委员会应对气候变化司:《第十四次“基础四国”气候变化部长级会议联合声明》。

基础”，“德班平台进程绝非谈判一个新的制度，也绝非重新谈判、改写或重新解释公约及其原则和规定。根据各方共识，德班平台的谈判过程和结果均在公约下，遵循其所有原则和规定”。^①可见，基础四国认为德班平台并非新的授权，而是继续以更有效的方式谋求实现“巴厘路线图”尚未完成的授权目标。

有关协议的生效时间是双方在谈判中形成的少数共识之一。当然，欧盟占主动，基础四国处于被动接受境地。在“巴厘路线图”中，谈判的完成时间设定为 2009 年底举行的哥本哈根会议，新协议生效日期为京都一期结束后的 2013 年 1 月 1 日。哥本哈根会议的失败导致后京都气候谈判成了国际社会的未竟事项。2011 年德班会议决定，后 2020 协议的谈判将于 2015 年完成，签署的协议文本将于京都二期结束后的 2020 年 1 月 1 日正式生效。

(六) 小结

以上可见，在后 2020 全球气候协议的核心要素方面，欧盟和基础四国在实现路径、法律效力、属人范围和生效时间上取得了一些原则共识，这也是其立场和美国相异的地方；但在制度模式、义务设置、属事范围和谈判机制的认识上存在根本分歧，减排目标上有不同看法（参见表 1）。

二者的共识表明，它们认识到，在一个相互依存的全球化世界，对于气候变化这样的全球性问题，必须深化相互理解，加强携手合作，积极共同应对。欧盟的目标从“条约”到“框架”的转变，说明在必要的情形下，它可能且愿意根据国际社会的共同需要对自身立场和利益进行调整，这点与自私自利的美国形成鲜明对比，也是欧盟和基础四国共同在后哥本哈根谈判中扮演领导角色的原因之一。但是随着欧盟转入进攻期，其调整意愿将进一步降低，调整空间将进一步缩小。

二者的分歧首先反映了不同的价值取向和利益诉求；其次源于对事实的不同判断，对气候变化科学证据的掌握和理解存在不同看法，包括对 IPCC 第四次报告的不同理解；第三，源于对现有应对气候变化基本框架和法律基础的不同认知。双方的四大分歧中，最根本的分歧在于义务设置。欧盟尤为不满的是，在目前制度下，发展中国家没有承担强制性量化减排义务。在这点上，欧盟同其他发达国家，包括美国的立场一致。欧盟一直强烈主张“发达的发展中国家”在义务设置上要同发达国家一样。与此相联系，欧盟要求重新解释现有气候变化国际

^① 中华人民共和国国家发展和改革委员会应对气候变化司：《第十四次“基础四国”气候变化部长级会议联合声明》。

法核心原则之一的“共同但有区别责任和各自能力原则”。这是欧盟对未来气候协议的关键诉求。^①

表1 欧盟和基础四国关于后2020全球气候协议基本设计的共识与分歧

	欧盟	基础四国
实现路径与制度模式	多边主义和联合国框架。 “全球气候框架”(新体系),京都二期是过渡。	多边主义和联合国框架。 UNFCCC+京都议定书模式,京都二期是该模式的内容。
法律效力与义务设置	具有法律约束力;主要经济体都应承担强制性量化减排义务。	具有法律约束力;发达国家必须承担强制性量化减排义务,发展中国家自主减缓。
适用范围	属人:所有公约缔约方。 属事:所有经济部门,尤其是国际航空和国际海运。	属人:所有公约缔约方。 属事:支持国际民航组织和国际海事组织遵循公约原则进行相关讨论。
减排目标	与工业化前相比,温度上升幅度低于2度;至2020年,工业化国家排放在1990年的水平上削减25-40%,发展中国家应将其排放增长比基准情景预测的降低15%-30%;至2050年,全球排放至少要在1990年的水平上降低一半,其后继续减少。	公约附件一缔约方到2020年总排放量应比1990年水平减少至少25%-40%
谈判机制与生效时间	德班会议前:巴厘路线图,双轨制; 德班会议后:德班路线图,新授权,单轨制(新体系)。 2015年签署,2020年生效。	德班会议前:巴厘路线图,双轨制; 德班会议后:巴厘路线图,基于双轨制的德班平台。 接受欧盟提议的时间进程。

注:表由作者自制。

四 欧盟后2020全球气候协议的关键诉求:历史责任与发展排放

欧盟主张“发达的发展中国家”须像发达国家一样承担强制性量化减排义

^① 反之,也可以说是基础四国(发展中国家)的关键诉求。

务,要求重新解释“共同但有区别责任和各自能力原则”。这是一个问题的两个方面:要求基础四国与发达国家一起承担强制性量化减排义务,这明显违反了“共同但有区别责任和各自能力原则”,欧盟的主张没有任何法律依据;除非废除或修改该原则,或者以符合欧盟主张的方式重新解释该原则。

作为公约确立的应对气候变化国际法的核心原则和京都议定书的法理基础,该原则没有被废除的可能性,修改的难度也很大,相比之下,重新解释的理由或许更充分一些。欧盟很明白这一点,因此提出重新解释的要求,试图将该原则解释为基础四国也应承担强制性量化减排义务的法理依据。

(一) 公约框架下“原则”的含义

在气候变化领域,所谓“共同但有区别责任和各自能力原则”,指为应对气候变化,国际社会都应承担责任,采取必要的行动,是为“共同”责任;但是,根据各国对气候变化问题承担的历史责任、现实情况和将来发展需求的不同,承担的具体责任不同,是为“区别”责任;同时,由于资金、技术和其他能力方面的差别,各国所承担责任和履行义务的方式与自身能力应相适应、与自身发展阶段和水平相适应,是为“各自能力”。

“共同但有区别责任和各自能力原则”是历史责任、发展排放和现实能力三者的统一。三者中,首先,“共同责任”是绝对的,只要有排放,就要承担责任;其次,在长时段内,“区别责任”是相对的,经过一个较长时段的积累,会形成历史责任,出现新的责任主体;但是,在短时段内,“区别责任”是绝对的,排放累积需要一定的时间,此时段内责任主体保持稳定。从已有科学证据看,长短时段的临界点,初步可确定为 2020 年到 2050 年间。同时,“区别责任”是履行“共同责任”的一种方式;第三,“各自能力”是相对的,通过自身努力和他方支持,自身能力可以增强;但如果缺乏必要的外界支持,自身能力也可能相对减弱。三者中,“发达国家 200 多年的工业化过程中排放了大量温室气体,是造成当前全球气候变化的主要原因”,^①因此目前历史责任是矛盾的主要方面。

该原则首先在 1990 年《里约热内卢宣言》“原则七”中得到阐明,1992 年通过公约序言、第 3 条、第 4 条和第 12 条正式确立,并具体落实到议定书第 10 条中,与公平原则一起,成为应对气候变化法律框架的核心原则。由负有历史责任和具有现实能力的发达国家率先大幅度减排,为发展中国家必要的发展排放创

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国应对气候变化的政策与行动(2011)》,第 45 页。

造一定的空间,是原则的出发点和落脚点。体现在议定书中,就是公约附件一缔约方应承担议定书规定的强制性量化减排义务,非附件一缔约方无须承担强制性量化减排义务,自主作出相应的减少或限制排放气候行动。“巴厘路线图”正是基于该原则;京都二期也沿用了一期的做法。

在迄今几乎所有有关气候变化的联合国重要文件、决议或其他文书中,“原则”都会得到强调。2011年6月,在巴西里约热内卢召开的联合国可持续发展大会上,各国领导人重申应对气候变化的基础是公约确立的公平原则、“共同但有区别责任及各自能力原则”。^①“即使共同但有区别责任原则还没有成为有(普遍)约束力的国际法,但是在国际环境条约中,它已成为确立责任分担安排的基石。因此,发达国家对于控制温室气体排放应承担更大的责任”。^②

(二) 欧盟承认并遵守“原则”

欧盟历来的立场和行动表明,它一贯承认并很好遵守了这一原则。首先,欧盟既是公约的缔约方也是议定书的缔约方,作为“议定书的坚定支持者”,它有15个成员国作为一个整体,以及10个成员国单独承担了议定书规定的强制性量化减排义务。^③至2012年底,欧盟及其成员国所承担的减排义务全部得到履行,按欧盟的说法,甚至“超额”履行。

其次,在后京都历次谈判中,无论是在哥本哈根会议以前还是之后,欧盟有关原则的基本立场都是,明确承认它在1992年由公约确立,依据该原则确定了发达国家和发展中国家不同性质的温室气体减排义务,发达国家对发展中国家的应对行动提供资金、技术和能力建设上的支持。欧盟的上述立场,和基础四国及广大发展中国家的立场并无原则不同。

(三) 欧盟重新解释“原则”的理由和内容

欧盟要求重新解释“原则”的理由是,该原则确立于1992年,已不足以反映全球经济现实的变化,它不是静止不变的,需要进行动态解释。欧盟所指的“全球经济现实的变化”是,“目前,发展中国家的年度排放总量已略微超过发达国家的年度排放总量,未来发展中国家的排放还将逐步增加。根据所有国家的现有承诺,至2020年,预计三分之二的全球排放来自发展中国家,特别是它们之中

① 国家发展和改革委员会:《中国应对气候变化的政策与行动:2012年度报告》,2012年11月, <http://qhs.ndrc.gov.cn/zcfg/W020121122588537782766.pdf>。

② C. D. Stone, “Common but Differentiated Responsibilities in International Law”, *American Journal of International Law*, Vol. 98, No. 2, 2004, p. 276.

③ 2005年《京都议定书》生效时欧盟只有25个成员国。

的主要新兴经济体——中国、印度、巴西、墨西哥、南非和印度尼西亚”。^①

欧盟给出了自己的动态解释：第一，不分发达国家和发展中国家，所有缔约方都应承担具有约束力的减排承诺，^②即取消京都议定书以公约附件一和非附件一缔约方为标准设置不同法律义务的做法，以体现共同责任。理由是，现在的世界是一个相互依存的世界，各缔约方“承诺的行动应具有同样的法律权重”。^③当然，依据该原则，各方承担的实质义务将有所差别，^④即各方承担的具体义务大小和方式可以不同；第二，“在发展中国家之间对义务进行重大区分”。^⑤发展中国家中的主要经济体要承担强制性量化减排义务，这主要是针对基础四国，尤其是中国。理由是它们和发达国家一样，都是目前最大的排放者。^⑥在德班会议上，欧盟的上述主张得到了气候脆弱缔约方，主要是小岛国联盟和最不发达国家集团的支持，一定程度分化了发展中国家的团结。

（四）欧盟要求重新解释“原则”的理由不成立

在国际法中，泛泛而论，对某些原则和规则进行动态解释或者演进性解释并非无稽之谈，这种解释方法在国际法院案例和世贸组织争端解决案例中时有适用；况且欧盟要求对“原则”进行动态解释不能说毫无道理，至少它所提供的的数据基本符合事实。但是，欧盟提出的理由并不成立，它只是指出了矛盾的次要方面，有意抹杀历史责任和现实能力。

首先，如前所述，历史责任是当前气候变化的主要矛盾，“发达国家通过无限制的排放取得了成功，不能要求发展中国家实行潜在代价高昂的气候政策，从而增加经济发展成本”。^⑦

其次，虽然欧盟履行了量化减排义务，但发达国家作为一个整体，未完成京

① “Climate Change: Questions and Answers on the UN Climate Conference in Durban”, 24 November 2011, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_11622_en.htm.

② http://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/future/index_en.htm, last on March 22 2013.

③ “Durban Conference Delivers Breakthrough for Climate”, 11 December 2012, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_11693_en.htm.

④ http://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/future/index_en.htm, last on March 22 2013.

⑤ Ibid..

⑥ “Climate Change: Questions and Answers on the UN Climate Conference in Durban”, 24 November 2011, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_11622_en.htm.

⑦ Philippe J Sands and Ilona Millar, “Climate, International Protection”, in Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Heidelberg and Oxford: Oxford University Press, 2013, para. 66.

都一期确定的量化减排指标,目前“所作承诺距科学和其历史责任的要求存在差距”;^①在向发展中国家提供资金、转让技术,以支持发展中国家根据各国国情采取积极的适应和减缓气候变化的措施方面行动迟缓。相比之下,发展中国家“已经为限制排放增长采取了有意义的行动”,^②“开展的行动无论从总量还是影响力方面均远超过发达国家”。^③

再次,“发展中国家还没有完成工业化,需要合理的排放以实现可持续发展”。发展中国家的排放是生存排放和发展排放,是发展中国家依据国际法享有的发展权。“发展中国家人均碳排放都很低,未来需要长期的增长”,“要上升到远高于发达国家人均碳排放水平的程度后,才会逐渐下降”。^④发达国家的过度排放,已经“挤占了广大发展中国家维持基本生存所需的排放空间”,^⑤要求发展中国家进一步强制减排,显失公平,有违基本人权。何况已完成工业化的美国、加拿大和日本等的排放都还在较大幅度地增加。

最后,“从现实能力看,发达国家拥有雄厚的经济实力,掌握着先进的低碳技术,而发展中国家缺乏应对气候变化的财力和技术手段,还面临着发展经济、消除贫困、应对气候变化等多重艰巨任务。因此,发达国家应通过率先大幅度减排为发展中国家的发展腾出必要的排放空间,同时要向发展中国家提供资金、转让技术;发展中国家在发展经济、消除贫困的过程中,在发达国家的支持下根据各国国情采取积极的适应和减缓气候变化的措施。”^⑥

简言之,欧盟所指发展中国家,尤其是发展中大国因生存排放和发展排放而导致排放增加的现实,尚不足以构成需要对“原则”进行动态解释的客观条件。欧盟的诉求不仅逃避发达国家应承担的历史责任,而且有意将其转嫁给进行生存排放和发展排放的发展中国家,不会得到广大发展中国家的支持。

① 中华人民共和国国家发展和改革委员会应对气候变化司:《“基础四国”第十三次气候变化部长级会议联合声明》,2012年11月19-20日,http://qhs.ndrc.gov.cn/gwtd/t20121121_514963.htm。

② Jan von der Goltz, “High Stakes in a Complex Game: A Snapshot of the Climate Change Negotiating Positions of Major Developing Country Emitters”, Working Paper, Center for Global Development, Number 177, August 2009, http://www.cgdev.org/files/1422602_file_High_Stakes_FINAL081009.pdf。

③ 中华人民共和国国家发展和改革委员会应对气候变化司:《第十四次“基础四国”气候变化部长级会议联合声明》。

④ 张焕波:《中国、美国和欧盟的气候政策分析》,北京:社会科学文献出版社2010年版,第85页。

⑤ 国家发展和改革委员会:《中国应对气候变化的政策与行动—2010年度报告》,2010年11月,http://qhs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20101126_382695.htm。

⑥ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国应对气候变化的政策与行动(2011)》,第45页。

五 结语

后 2020 全球气候协议谈判是目前国际社会在全球性问题上最重要的两大谈判之一。如前所述,哥本哈根会议失败后,欧盟及时进行了调整,在后 2012 议程的基础上率先提出后 2020 议程。经过三年调整期,从 2013 年开始,在协议谈判中欧盟已转入积极进攻态势。

为实现其关于后 2020 协议的基本设计,欧盟的基本谈判策略是,在排放的历史责任和现实能力上“回避”,在发展排放上“紧逼”。在进攻期,欧盟将加大分化发展中国家集团力度、向排放较多的新兴经济体施加更多压力,以进一步强化该策略。重新解释“共同但有区别责任和各自能力原则”作为欧盟的关键诉求,将成为其寻求突破的基本点。

有一点需要保持清醒,即,在欧盟看来,已是全球最大温室气体排放国的中国,“极力影响谈判战略并成功组成了集团以支持其立场”,^①对欧盟实现后 2020 协议的基本设计有重要影响,“确保和中国合作是(欧盟)达成具有法律约束力的气候协议的中心任务”。^② 比如,欧盟将中国的不合作视为哥本哈根会议失败的主要原因之一。其后的几次气候大会上,都出现了欧盟联合其他国家共同向中国施压的情形。在进攻期,欧盟将以组合拳方式试图迫使中国让步,要求中国承担强制性量化减排义务,对此宜慎重应对。

目前,欧盟将谈判主要系于德班平台,拟通过该平台,在欧盟德班路线图的基础上,全力推动建立一个覆盖所有公约缔约方、雄心勃勃、全面和具有法律约束力的应对气候变化全球框架。拟议中的后 2020 全球气候协议能否于 2015 年或者最终能否签署? 欧盟设计的核心要素能否转化为协议文本? 它的关键诉求能否得到相应回应? 且拭目以待。

(作者简介:刘衡,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:莫伟)

^① Pietro De Matteis, “The EU’s and China’s Institutional Diplomacy in the Field of Climate Change”, Occasional Paper, European Union Institute for Security Studies, May 2012, p.5, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_EUz_and_Chinaz_institutional_diplomacy_in_the_field_of_climate_change.pdf.

^② European Council on Foreign Relations, “12-Relations with China on Climate Change”, <http://www.ecfr.eu/scorecard/2012/china/12>.