

从华沙到巴黎：欧盟气候外交政策的新趋势^[1]

关孔文 房乐宪

[内容提要] 长期以来，欧盟一直试图在全球气候治理进程中发挥主导作用。在欧盟倡导下，从 2013 年底的华沙气候大会开始，国际社会正式就“德班平台”及其特设工作小组进行务实谈判。在 2015 年底的巴黎气候大会上，国际社会达成了“后京都时代”最为重要的法律性文件《巴黎协定》，以此规划了 2020 年之后全球气候治理的工作方式和法律框架。在此过程中，欧盟也在根据自身的利益诉求不断调整其气候外交政策：针对“2015 新协议”和“后 2020 机制设置”问题，欧盟更为强调新协议的有效性和可持续性；提倡将减排由“承诺”向“国家自主贡献”过渡；更加重视气候金融和技术援助问题，并关注气候变化所带来的连锁效应；基于现有减排与 2 摄氏度目标的差距，欧盟更强调对缔约方进行监督的重要意义，重申透明度及可说明性原则。

[关键词] 华沙气候大会 巴黎气候大会 欧盟气候外交

[作者简介] 关孔文，中国人民大学欧洲问题研究中心、国际关系学院博士生；房乐宪，中国人民大学欧洲问题研究中心教授、和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)04-0082-12

[1] 本文是教育部人文社会科学重点研究基地中国人民大学欧洲问题研究中心项目基金资助课题的阶段性成果，课题名称：“全球化背景下中欧关系的发展态势与挑战”，项目编号：12JJD810006。

2012年“多哈气候大会”确定了《京都议定书》第二承诺期减排责任的划分后，在欧盟的推动下，国际社会开始就“2015新协议”，即“巴黎协定”的核心机制设置进行谈判。这对一直以来致力于在相关议题领域寻求领导权的欧盟而言是一次难得的机遇。为保持自身在全球气候谈判进程中的主导地位，欧盟从2013年的华沙气候大会就开始对其气候外交政策进行有效调整，以期能够在一定程度上影响气候国际谈判的议题设置，并塑造相关国际机制。因此，把握欧盟从“华沙会议”到“巴黎会议”期间政策的变化特征，将有助于更好地了解全球气候变化治理机制的发展，也有助于全面认识中欧气候变化伙伴关系建设所面临的新机遇、新挑战。

一、引言

近年来，随着全球气候变化问题的日益严峻，国际社会也越来越重视该议题领域。针对气候变化问题的治理行动往往与发达国家、发展中国家之间相应承担责任的划分问题密切相关，使得不同行为体因各自的国家利益而对该治理行动持不同的立场和态度，从而导致该议题领域的国际谈判进程相对缓慢。经过各方反复磋商谈判，2015年底在法国巴黎举行的《联合国气候变化框架公约》第21次缔约方会议（COP21），最终拟定了“后京都时代”最为重要的一项政策性文件——《巴黎协定》。该协定截止到2016年4月29日，除欧盟外已有177个国家签署，但目前仍然尚有16个国家暂缓批准（约占全球温室气体排放总量的0.03%）。^[1]

2007年巴厘岛会议所达成的“巴厘路线图”，在美国单方面退出《京都议定书》后，重新将其纳入全球气候变化治理体系，并以2009年为目标时间，首创性地开启了国际社会在应对气候变化问题上的“双轨制”谈判进程，且时限为5年。因此，2013年的华沙气候大会被定为“巴厘

[1] UNFCCC, Paris Agreement – Status of Ratification, Available at http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php.

路线图”的结束之年，而今后全球气候谈判和治理模式是否会延续这种“双轨制”特征，是华沙会议亟需解决的问题。同时，在2011年的德班气候大会上，由欧盟倡导建立的“德班特设平台”及其工作小组，旨在建立一个包含全体缔约方的有法律约束力的单一法律框架，且该框架最晚能够于2020年付诸实施。该特设平台及其工作小组经过一段时间的务虚谈判，从2013年正式开始务实谈判。就此而言，华沙气候大会也是“德班平台”下的第一次正式会议，各缔约方需就“2015协议”的组成要素和具体内容提出方案并进行讨论。从华沙气候大会开始，全球气候谈判的主要议题就密切围绕“2015新协议”和“后2020时代”全球气候变化治理框架的基础性问题进行谈判。从“2015新协议”的谈判正式开始到《巴黎协定》的签署，各缔约方根据自身利益诉求进行了激烈的博弈和反复磋商，都试图在新的法律框架和谈判模式上更可能多地施加各自的影响力。欧盟一直试图在全球气候治理的进程中扮演领导者的角色，事实上欧盟也确实在一定程度上影响着全球气候治理的进程和机制设置。从“华沙气候大会”到“巴黎气候大会”，欧盟通过适度政策调整，再次显示了其在全球气候治理中的议程塑造能力，也凸显了在气候外交领域的一些新动向。

二、欧盟气候外交政策的调整变化

总体而言，欧盟及其成员国在全球气候变化治理行动中长期扮演着一个相对积极的角色。尤其是在冷战结束后，欧盟依靠其在相关领域的先进经验和积极尝试，在应对气候变化相关机制和议题设置问题上尽可能地施加其影响力。欧盟气候外交政策的演进，事实上同全球气候谈判和治理进程的发展几乎是同步的，比如“温室气体”、“温室效应”等相关概念及“污染者付费”等原则皆来自欧洲。同时，国际社会的相关机制很大一部分来源于欧洲的先进经验，也在一定程度上与欧盟内部的机制接轨。因此，就全球气候变化治理机制而言，欧盟是关键的行为体和参与者之一，欧盟的气候外交政策主张在很大程度上对整体议程都有着

比较显著的塑造作用。从 2013 年的华沙气候大会到 2016 年欧盟批准《巴黎协定》，其气候外交政策相较之前，至少在以下五个方面做出了调整和改进。

（一）强调新协议的有效性和可持续性

首先，是针对“2015 新协议”和“后 2020 时代”机制设置问题，欧盟力图维护其主导建立并不断发展和完善的现有全球气候治理秩序，强调该框架应基于《联合国气候变化框架公约》（简称《公约》）和《京都议定书》的基本原则，“通过促进整体气候治理进程的连续性和合作性，建立一个兼具包含性和规则性的公平机制”。^[1]更为重要的是，欧盟倡导建构一种具有普遍约束力的单一法律框架。事实上，欧盟从 2009 年的哥本哈根气候大会开始，就寻求建立一个囊括所有行为体的全球气候治理框架，该诉求也一直贯穿于欧盟的气候政策主张之中。虽然这种新的、单一的法律框架可能为当前机制出现的困境提供一种可能的解决思路，但事实上，近年来伴随欧债危机及经济发展的缓慢，欧盟更多基于自身私利的考虑，也在模糊和逃避《公约》和《京都议定书》所规定的“共同但有区别的责任”和“各自能力”的基本原则及其所蕴含的相应义务。

其次，针对新协议的有效性问题的，欧盟认为应不断增强各缔约方的减排雄心，以达到总体上将气候变暖控制在 2 摄氏度范围内。事实上，自上世纪 90 年代《公约》框架下的治理机制建立至今，历时 20 余年，就减缓性和适应性问题而言，收效甚微。据联合国环境署（UNEP）发布的《2013 年排放差距报告》指出，“即使各国承诺得以充分实现，较之实现 2 摄氏度目标要求仍有 80 亿至 120 亿二氧化碳当量的差距”。^[2]

[1] Lithuania and the European Commission, Submission by Lithuania and the European Commission on Behalf of the European Union and Its Member States on Adaptation in the 2015 Agreement. Available at http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_eu_workstream_1_adaptation_20130916.pdf.

[2] UNEP, Emissions Gap Report 2013, Available at <http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2812&ArticleID=11082&l=en>.

IPCC 在第五次评估报告中指出,“如果来实现 2 摄氏度的目标,需要将 2050 年的温室气体排放降低于 2010 年水平的 40% 至 70%,并且在 2100 年达到接近 0 的程度”。^[1] 据此,欧盟率先提出“在 2020 年之前到达温室气体排放的峰值,并且在 2050 年较之 1990 年减少至少 50% 的排放量,并在 2100 年接近 0 或更低。且当以 2010 年为基础年份时,2050 年需减排 60%”。^[2] 但欧盟的减排雄心也受到了质疑:一方面,欧盟尚有 578—696 吨当量的二氧化碳减排潜力,^[3] 故对欧盟而言,其更倾向于增大减排强度;另一方面,欧盟在不考虑《京都议定书》第一期剩余配额的情况下,维持当前排放水平则很容易实现 2020 年减排 20% 的目标。正如有学者指出的,“欧盟完全有能力在第二承诺期从当前减排 20% 提高到 33%”。^[4]

再次,针对协议的可持续性问题的,欧盟认为“2015 新协议”应充分体现减排雄心且具有一定的持续性,所有的缔约方应在减缓性、适应性、资金、技术以及能力建设等议题上遵循平衡、高效的原则,以使《巴黎协定》充分体现政治意愿和一定的可预测性。对欧盟而言,其气候外交政策的首要目标就是维护气候问题全球治理机制的延续性,并以此实现由全球气候治理所带来的相关利益。因此,欧盟尽可能使其内部治理机制同相关国际机制接轨,从而充分利用现有框架下的机制设定,实现欧盟的政策意图。

[1] IPCC, Working Group 1 Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report(AR5), Climate Change 2013: The Physical Science Basis, Sep, 2014, TS-15~TS-19.

[2] European Commission, EU agrees position for Paris climate change conference, Available at http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2015091801_en.htm.

[3] Commission of the European Communities, Second ECCP Progress Report, Available at http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/docs/second_eccp_report_xsum_en.pdf.

[4] 于胜民,李湘,徐华清:《欧盟及其成员国 2012 年排放现状及履约进展分析》,载于李俊峰,邹骥,徐华清,《气候战略问题研究 2014》,北京,中国环境出版社,2014 年 10 月第一版,第 30~31 页。

（二）提倡减排由“承诺”向“自主贡献”过渡

巴黎气候大会的工作重点是“国家自主贡献”（简称“INDCs”），这是为“德班平台”工作模式和原则所提出的概念，于2013年华沙气候大会首次提出，旨在协调发展中国家和发达国家之间责任难以调和的问题。欧盟认为，“后京都时代”的全球气候谈判首先需要解决的就是参与全球气候治理的法律框架问题，一方面敦促其他参与国应及时履行批准《多哈修正案》的政策过程，使《京都议定书》第二承诺期可以顺利实施；另一方面，欧盟也更加积极地推动其一手倡导建立的“德班平台”特别行动的谈判，以尽快缩小同“2020减缓雄心”之间的差距，并推动《巴黎协定》的批准与最终落实。因此，从全球气候治理的整体出发，欧盟认为应该作出明确的减排承诺，故提出“《公约》的原则应该是以囊括性、规则性和平等性为基础的气候机制”^[1]，以此重申《公约》框架下缔约方参与的普遍性问题。基于“2015新协定”是否延续《公约》和《京都议定书》基本框架的问题，主要参与国基本达成共识，但就“新协定”的性质及其运行范围的问题未达成有效一致性意见。欧盟力主维护由其主导创建的现有全球气候应对机制，拟“通过促进整体气候治理进程的连续性和合作性，建立一个具普遍包含性、以规则为基础的公平机制”。^[2]但由于未加以区分不同性质缔约方的履约方式和范围，招致了包括美国、“基础四国”等国家的反对。对于欧盟所倡导的所有缔约方都承担明确的具有法律约束力的承诺问题，美国认为可以在一定程度上使国家减排

[1] Council of the European Union, Preparations for the 19th session of the Conference of the Parties (COP 19) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 9th Session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 9) (Warsaw, 11–22 November 2013), Brussels, 15th October 2013.

[2] Lithuania and the European Commission.(2013). Submission by Lithuania and the European Commission on Behalf of the European Union and Its Member States on Adaptation in the 2015 Agreement.[Online]. Available at http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_eu_workstream_1_adaptation_20130916.pdf.

承诺的形式多样化,并包含无条件承诺、有条件承诺等形式。经过各方的谈判和妥协,国际社会通过了“后2020时代”的法律框架,并确定了各缔约方减排的承诺形式,即“通过编制、通报并保持各自计划实现的连续国家自主贡献”^[1],辅之国内减缓措施实现减排目标。同时,全球层面以总体2摄氏度目标作为核算标准,审核并通过国家的自主贡献。

事实上,虽然“国家自主贡献”是一种平衡的产物,但却在一定程度上决定了未来国际气候体制的走向和工作方式,其更倾向于是一种松散的治理模式。在“德班平台”谈判进程中,“‘承诺+审评’作为一种典型的‘自下而上’的模式逐渐得到国际社会的接受和欢迎”,^[2]正如有学者指出,“这种自发性的混合产物在一定程度上缓解了发展中国家和发达国家之间的根本差异”。^[3]但是,发达国家也不会放任发展中国家根据自主限定的贡献而承担减排责任,且发达国家之间也不会就此放弃对气候变化既得利益和议题领导权的争取。就“自主贡献”问题,欧盟认为其核心目标是促使更大范围的减排雄心和参与程度,且全部缔约方的贡献都应建立在适应性需求层面上,从而使缔约方的承诺与经济增长得以适应。但对于贡献的“预期”界定,至少在两个方面存在“自上而下”的因素:一方面,考虑到国家的温室气体减排贡献,与之相关的信息要求事实上增大了减排的可澄清性、透明性和可理解性;另一方面,“预期的贡献”并不代表最终的“承诺”,基于所承担的责任划分,后续的评估、审计和评价体系在某种程度上限制了“贡献”的法律强制力。欧盟强调,缔约国针对其“贡献”的澄清是事先透明度、可计量和可比

[1] UNFCCC, Paris Agreement. (2015). Available at http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.

[2] 张晓华,祁悦:“‘预期的国家自主决定的贡献’概念简析”,载于李俊峰,邹骥,徐华清,《气候战略问题研究2014》,北京,中国环境出版社,2014年10月第一版,第49~53页。

[3] LavanyaRajamani, The Warsaw Climate Negotiations: Emerging Understandings and Battle Lines on the Road to the 2015 Climate Agreement, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 03, 2014, 722~723.

性的关键，其中应该包含“承诺的类型、范围、时间表、对承诺的预期数量的影响以及可使用的方法”，^[1]对此将进行包括具体责任和能力符合度、2 摄氏度目标的可实现性等问题的评估，根据相关结果决定是否要求该缔约国提高其承诺水平。

（三）重视气候金融和技术援助及气候变化的连锁效应

欧盟作为发达国家的集合体，根据《京都议定书》中“清洁发展机制”的规定，须向发展中国家提供资金和技术上的援助，以促进资金和技术在国际层面的流动，并帮助解决发展中国家应对全球气候变化缺乏大量资金和先进技术的枯井，从而在全球整体层面实现气候变化问题的减缓与治理。对于发展中国家的援助，事实上与《公约》和《京都议定书》所确定的“共区原则”密切相连，由于同各缔约方切身利益密切相关，因而也是发达国家和发展中国家矛盾集中的问题领域。就资金、技术援助而言，发展中国家常常就资金规模以及实际注资情况产生质疑，而发达国家的技术转移也常常因为贸易壁垒、知识产权限制等问题饱受诟病，因此对发展中国家的资金、技术援助是历次气候大会发达国家不能逃避的重要问题之一。2016 年来，欧盟对气候金融问题较为重视，欧盟委员会在其提交的“巴黎气候大会”政策文件中就指出：“欧盟认可气候金融在全球低碳转型中的不可替代作用，且欧盟及其成员国承诺将在 2020 年同发达国家一起每年动员总值为 1,000 亿美元的资金。”^[2]对于出资承诺及其规模问题，欧盟表示其“在哥本哈根气候大会承诺在 2010—2012 年三年间向发展中国家提供 24 亿欧元的快速启动资金业已到位”。^[3]同

[1] Irish Presidency of the Council of the European Union.Submission by Ireland and the European Commission on Behalf of the European Union and Its Member Stats. (2013, May 27).

[2] European Commission, EU agrees positions for Paris climate change conferece. (2015, Sep 18).

[3] European Commission.(2012). European Union fast start funding for developing countries 2010—2012 report.

时，在2014年，共动员了1,450万欧元的气候变化资金，以支持温室气体减排行动和气候变化适应性行动，总额较之2013年也有较大幅度的提高。^[1]然而，就实际出资情况来看，“就适应性资金问题，欧盟七国在华沙气候大会上承诺注资7,250万美元，而事实上仅2012年，来自多边层面的绿色基金注资就减少了71%，只有690万美元”。^[2]关于注资来源的问题，欧盟强调“对公共和私人部门气候资金来源的动员，并适时扩大国际合作行动的范围”^[3]，以期使资金来源渠道多元化。欧盟认为对于国家援助资金来源应该尽可能涵盖一切可利用资源，包括公共部门和私人部门、多边层面和双边层面，以此限定私人部门进入该领域的壁垒，推行利用市场达到减排的目的。同时，欧盟也特别强调“新兴经济体及部分发展中国家对气候基金的贡献”^[4]，以期在一定程度上模糊发达国家和发展中国家责任承担的界限。

与资金支持相对应的是技术支持。由于发展中国家在相关节能减排技术上缺乏资金和经验，亟需发达国家相关技术的支持，而技术支持主要存在两方面的问题：一是作用机制的问题，欧盟认为应该在一定程度上引入市场机制，从而提高成本效率，使技术援助机制有效、可持续地发展；二是知识产权问题，该问题在很大程度上限制了发达国家相关技术向发展中国家有效地转移。基于发达国家对于知识产权的壁垒，使发展中国家在获得相关技术的过程中往往只能获得最终制成品而非真正技术，且由于设备、技术不断更新换代，在很大程度上增加了发展中国家

[1] European Council, Council of the European Union, Council Conclusions on Climate Finance. (2015, Nov 10).

[2] IISB (International Institute for Sustainable Development) .(2013).Earth Negotiations Bulletin COP 19 Final,27~28. Available at www.iisd.ca/climate/cop19/enb/.

[3] European Commission, Energy Union Package, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The Paris Protocol - A blueprint for tackling global climate change beyond 2020. (2015, Feb 25).

[4] European Council, Council of the European Union, Council Conclusions on Climate Finance. (2015, Nov 10).

应对全球气候变化的经济成本，降低了集体行动的有效性。就相关技术转移的问题，欧盟虽然也在一定程度上试图模糊其责任，但相较资金支持而言其在技术转移方面态度更为积极。由于欧盟成员国在其工业化的过程中，较早面临环境和气候问题的威胁，其在相关环保和节能减排方面技术较为成熟。通过相关技术的转移，不仅可以获得丰厚的经济报偿并抵消一部分碳减排承诺，也可以据此发掘新的经济增长点且拉动内部就业市场。

此外，欧盟也日益重视气候变化的连锁效应。随着欧洲债务危机的负面影响仍在持续，欧盟应对气候变化及其所带来问题的动力也在不断减小。随着欧盟相关政策环境的变化，其在 2014 年 10 月推出了新的气候能源目标，限定了欧盟整体层面在 2030 年时温室气体减排目标基于 1990 年的标准减少 40%，并由成员国根据自身 GDP 水平划分减排承诺，并在一体化层面提出相对弱化的可再生能源目标率为 27%，以及能源利用效率选择性提高约 27%。由此可见，欧盟试图在“去碳化”和工业实力之间寻求一种平衡关系，既在全球气候治理领域保持较强的领导力，同时也降低“去碳化”过程对经济增长的影响，有效利用资金和技术转移，以增长就业、激活经济，摆脱经济形势低迷的状况。

（四）重申透明度及可说明性原则

欧盟一直以来强调全球气候治理法律框架的约束性和监督性作用。欧盟认为“新协定必须在透明度和可说明性方面设立相关体系，且该体系须对所有缔约方有效”。^[1]该体系应该着力于加强监控、报告、认证和审计程序，以确保各缔约方能够有效履约。欧盟之所以格外重视透明度原则和可说明性原则的作用，原因有两个：其一，全球气候治理与碳减排的现状与 2 摄氏度目标尚存较大差距，国际社会必须有效增强减排雄心、加大减排强度；其二，基于全球气候变化及其治理的弥散性特征，

[1] European Commission, Energy Union Package, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The Paris Protocol - A blueprint for tackling global climate change beyond 2020. (2015, Feb 25).

发展中国家,尤其是新兴经济体有可能采取“搭便车”行动,以期在最低成本的情况下分享全球治理成果。

所谓“透明度原则”和“可说明原则”包含内容有二:一是基于“国家自主贡献”问题,欧盟特别强调各缔约方“贡献值”的事先澄清、评估、审计和评价在整个机制运作过程中的重要作用,其核心要素包含“是否符合国家现实发展情况”以及“是否在整体上符合2摄氏度目标”,以突出透明度、可说明性以及可比性的原则;二是基于涉及“适应性问题”的“损失损害机制”,欧盟更倾向于强调政府和公民社会的作用,并加强在资金、技术转移机制上的“透明度”援助方式。欧盟试图在技术上确定透明性作为投资的先决条件,通过“透明度原则”确定资金的规模和流向,使受援国部分内部减缓性和适应性行动公开于所有缔约方,从而促进机制整体的可视性、可比性和可报告性。同时,为确保透明度及可说明性原则的适用性和有效性,欧盟强调所有缔约方都应以符合透明度原则的途径达成全球层面的长期、有效治理目标,提出建立“动态的雄心机制”,并使其成为“新协定”的核心要素。据此,欧盟建议“各缔约方至少每5年应根据最新的科学成果和减排数据要求,增强减排雄心,并重新提交或更新减排承诺”。^[1]

三、结 语

从“华沙气候大会”到“巴黎气候大会”,虽然仅有短短的三年时间,但却在一定程度上奠定了全球气候应对和治理机制未来的走向。欧盟利用其相关先进经验,在最终结果达成的过程中发挥了重要的作用。针对“2015新协议”和“后2020机制设置”问题,欧盟特别强调了《公约》和《京都议定书》框架及核心原则的可持续性和有效性;考虑到减排的有效性并激发各缔约方的雄心,欧盟提出了“国家自主减排贡献”的方

[1] European Commission, EU agrees positions for Paris climate change conferece. (2015, Sep 18).

案，并提倡将减排由“承诺”向“国家自主贡献”过渡；为有效履行发达国家承诺，欧盟将更加重视气候金融和技术援助问题，并关注气候变化所带来的连锁效应，以此在一定程度上激活欧盟经济，带动相关就业的发展；基于现有减排与2摄氏度目标的差距并避免缔约方的“搭便车”行为，欧盟更强调对缔约方进行监督的重要意义，在“减缓性”和“适应性”问题领域重申透明度及可说明性原则。通过上述相关政策的调整，欧盟不仅再一次发挥了其在全球气候治理领域的领导作用，同时，也利用其内部机制同全球层面机制接轨，并据此有效塑造国际机制，使欧盟在相关议题领域的利益得以保证。

[收稿日期：2016-08-01]

讣 告

《和平与发展》杂志原顾问、编委秦永椿同志因病医治无效，于2016年7月18日在京逝世，享年84岁。秦永椿同志负责杂志编审工作近30年，为《和平与发展》杂志的成长发展做出了不可磨灭的贡献。谨此讣告并表达沉痛哀悼。

《和平与发展》编辑部
2016年8月